Die Erfordernisse einer gültigen und verbindlichen Polizeiverordnung nach preußischem Recht.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Juristischen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Karl Graf v. Rothkirch u. Trach

Referendar.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1911.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Gretener.
Korreferent: Professor Dr. Brie.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung.

Der Begriff der Polizeiverordnung.

Erster Abschnitt.

Der Erlaß der Polizeiverordnungen durch die verordnungsberechtigten Behörden innerhalb des ihnen übertragenen Gebietes.

Erstes Kapitel.

Die Behörden der allgemeinen Polizei.

Zweites Kapitel.

Die Behörden der besonderen Polizei.

Seite

Zweiter Abschnitt.

Der Erlaß innerhalb der diesen Behörden gesetzten Schranken.

Erstes Kapitel.

Die Schranken bezüglich des Gegenstandes.

Zweites Kapitel.

Dritter Abschnitt.

Die Sanktion.

Erstes Kapitel.

Zweites Kapitel.

Die eventuelle Vorbedingung der Sanktion: Die Mitwirkung (Zustimmung — Beratung, Anhörung) der Selbstverwaltungskörperschaften, und zwar

Vierter Abschnitt.

Die Publikation.

Erstes Kapitel.

Zweites Kapitel.

Die Formen der Publikation.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht. 2. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz. Leipzig 1891.

Arndt, Kommentar zur Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 6. Aufl. Berlin 1907.

v. Arnstedt, Das preußische Polizeirecht. 2. Teil des Handbuchs des preußischen Verwaltungsrechts. Berlin 1905.

Biermann, Privatrecht und Polizei in Preußen. Berlin 1907.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. Bd. 3. Freiburg i. B. 1890.

Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts in Preußen und im Deutschen Reich. 2. Aufl. Leipzig 1909.

Bornhak, Die Rechtsprechung des Kammergerichts in verwaltungsrechtlichen Streitsachen. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 5 S. 401–417.

v. Brauchitsch, Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. Bd. 1. 20. Aufl. Berlin 1906.

Förstemann, Prinzipien des preußischen Polizeirechts. Berlin 1869.

Gerland, Das Recht der Polizeiverordnungen in der preußischen Monarchie. 2. Aufl. Berlin 1901.

Gierke, Kritik für Labands Staatsrecht des Deutschen Reichs. In Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 6 S. 221 ff.

Grotefend, Die Organisation der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung in Preußen. Berlin 1890.

Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. (Studien II.) Leipzig 1888.

v. Hippel, Handbuch der Polizeiverwaltung. 2. Aufl. Berlin 1910.

Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche. 6. Aufl. Berlin 1886.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg i. B. 1887.

Illing-Kautz, Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte. Bd. 1. 8. Aufl. Berlin 1903.

Kolbow, Das Veto des Deutschen Kaisers. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 5 S. 73 ff.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 2. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde.

Lindemann, Die Gesetzgebung über Polizeiverordnungen in Preußen. Berlin 1904.

v. Martitz, Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht. In der Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36 S. 207—214.

Meyer, G., Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats. In Grünhuts Zeitschrift Bd. 8 S. 1—53.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Leipzig 1905.

Neukamp, Die polizeilichen Verfügungen zur Verhütung strafbarer Handlungen (oder Unterlassungen) und deren Durchführung nach preußischem Recht. In Schultzensteins Verwaltungsarchiv Bd. 3 S. 1—93.

Oppenhoff, Die Gesetze über die Ressortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1904.

Parey, Das behördliche Polizeistrafverordnungsrecht in Preußen. Berlin 1882.

Pfafferoth, Die gesamten Gesetze für die innere Verwaltung des preußischen Staates. Berlin und Leipzig 1881.

Rödenbeck, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen mit besonderer Beziehung auf die Sonntagsruhe. 1884.

Rosenberg, Die Sanktion der Reichsgesetze. In Hirths Annalen 1900 Bd. 7 S. 577 ff.

Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1895.

Rosin, Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verwaltungsrechts in Preußen. In Schultzensteins Verwaltungsarchiv Bd. 3 S. 249—365.

Rothering, Über Polizeiverordnungen und ihre Gültigkeit. In Stengleins Gerichtssaal Bd. 1 S. 12—43.

v. Schultze-Gävernitz, Das preußische Staatsrecht. Bd. 2. 2. Aufl. Leipzig 1890.

Schwarz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat nebst Ergänzungs- und Ausführungsgesetzen. 2. Ausgabe. Breslau 1898.

Frhr. v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen. Leipzig 1884.

Johows Jahrbücher für Entscheidungen des Kammergerichts.

Oppenhoff, Die Rechtsprechung des Kgl. Obertribunals.

Justizministerialblatt für die preußische Gesetzgebung und Rechtspflege. Herausgegeben im Bureau des Justizministeriums. 20. Jahrg. Berlin 1858.

Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den Kgl. Preuß. Staaten. Herausgegeben vom Bureau des Ministeriums des Innern. 11. Jahrg. 1850 und 36. Jahrg. 1875.

Entscheidungen des Kgl. Oberverwaltungsgerichts. Herausgegeben von Jebens, v. Meyeren, Schultzenstein u. a.

Preußische Gesetzsammlungen.

Einleitung.

Der Begriff der Polizeiverordnung.

§ 1.

Gesetz und Verordnung.

Bei einer Arbeit, deren Zweck es ist, festzustellen, unter welchen Voraussetzungen eine Polizeiverordnung in Preußen gültig und rechtsverbindlich zustande kommt, ist es nötig, den Begriff der Polizeiverordnung klar festzulegen. Es handelt sich also für uns vorläufig um die Frage: was hat man unter dem Begriff „Polizeiverordnung“ zu verstehen?

Die Beantwortung dieser Frage wird wesentlich erleichtert, wenn man von dem weiteren Begriff der Verordnung ausgehend, sich den Unterschied zwischen diesem Begriff und dem des Gesetzes vergegenwärtigt; spielt doch der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung, „der dem älteren Staatsrechte unbekannt war“,[1] gerade im modernen Staatsrecht und in den heutigen konstitutionellen Verfassungen eine bedeutende Rolle.

Beschäftigen wir uns zunächst mit dem Begriff Gesetz. Der juristische Begriff des Gesetzes ist ebenso

[1] Meyer-Anschütz, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 570.

wie das Wort Gesetz „in der Sprache des täglichen Lebens“ kein einheitlicher, „sondern enthält eine Fülle von verschiedenartigen Elementen in sich, die besser durch selbständige Termini zu bezeichnen wären“.[2] Auf jeden einzelnen dieser verschiedenartigen Begriffe des näheren einzugehen, würde zu weit führen. Es seien nur die hauptsächlichsten hervorgehoben.

Im weitesten Sinne haben wir unter Gesetz jede Rechtsnorm zu verstehen ohne Rücksicht auf die Entstehungsart, so daß unter diesen weitesten Begriff auch das Gewohnheitsrecht, also nicht nur die lex scripta, sondern auch die lex non scripta fällt. In diesem Sinne haben wir, um nur zwei Beispiele anzuführen, den Begriff Gesetz auszulegen in Art. 2 EG. z. BGB. sowie im § 12 EG. z. ZPO., wo es heißt: „Gesetz im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches — bezw. der Zivilprozeßordnung — und dieses Gesetzes ist jede Rechtsnorm“.

Während der weitere Sinn des Begriffes Gesetz das Gewohnheitsrecht mit umfaßt, bildet der engere den Gegensatz zu diesem und bezeichnet also die lex scripta, das Gesetz, das von den verfassungsmäßig dazu berufenen Organen aufgestellt und verkündet wird.

Eine bedeutend wichtigere Unterscheidung wie die zwischen Gesetz im weiteren und engeren Sinne ist aber die Unterscheidung von Gesetz im formellen und Gesetz im materiellen Sinne. Das Verdienst, „die Blicke der wissen-

---

[2] Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 226 u. 228.

schaftlichen Welt auf diesen Doppelsinn gelenkt zu haben, welcher dem Worte Gesetz namentlich seit Beginn der konstitutionellen Ära innewohnt",[3] gebührt Laband, der in seiner Schrift: „Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde" als erster auf diesen Doppelsinn hingewiesen und damit, abgesehen von wenigen Ausnahmen,[4] auch in der gesamten staatsrechtlichen Literatur Anerkennung gefunden hat. Die beiden Begriffe „verhalten sich zueinander nicht wie Gattung und Art, wie ein weiterer und ein ihm untergeordneter engerer Begriff, sondern es sind zwei durchaus

[3] Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. S. 15.

[4] Als Gegner Labands in diesem Punkte sind vor allem zu nennen v. Martitz in seiner Abhandlung „über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht" in der Tübinger Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. Bd. 36 S. 207—274, bes. S. 222 ff.; Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne und Zorn in Hirths Annalen 1885 S. 301 ff. Diese Schriftsteller erkennen (vgl. Laband a. a. O. S. 58 Note) „in Wahrheit nur den formellen Gesetzesbegriff an, indem sie unterstellen, daß alles, was in Gesetzesform gebracht ist, den materiellen Charakter eines Rechtssatzes habe". Laband selbst im Arch. f. öffentl. R. Bd. 1 S. 177 ff. und andere namhafte Schriftsteller wie G. Meyer in seinem Aufsatz „Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats" in Grünhuts Zeitschr. Bd. 8 S. 1—53, bes. S. 10 ff., Jellinek a. a. O. S. 73 ff., Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz u. a. m. treten der Ansicht von Martitz, Hänel und Zorn entschieden entgegen, so daß man in der Tat sagen kann, daß die Begriffe Gesetz im formellen und Gesetz im materiellen Sinne in unserer Staatsrechtswissenschaft anerkannt werden.

verschiedene Begriffe, von denen jeder durch ein anderes Merkmal bestimmt wird, der eine durch den Inhalt, der andere durch die Form einer Willenserklärung".[5] Unter Gesetz im materiellen Sinne haben wir zu verstehen jede den Untertanen vom Staat gegebene Rechtsnorm ohne Rücksicht darauf, ob diese Rechtsnorm auf dem verfassungsmäßig vorgeschriebenen Wege zustande gekommen ist, während wir mit Gesetz im formellen Sinne nur diejenigen Äußerungen des Staatswillens bezeichnen, die auf dem verfassungsmäßig bestimmten Wege und in der verfassungsmäßig festgesetzten Form entstanden sind, oder mit anderen Worten: „man versteht unter Gesetz im materiellen Sinne den Gesetzesbegriff in seiner ursprünglichen Bedeutung, nämlich jeden staatlich angeordneten Rechtssatz, gleichviel ob derselbe vom gesetzgebenden Organe selbst oder von anderen Staatsorganen als Delegatoren des ersteren Organes erlassen ist, und man versteht unter Gesetz im formellen Sinn, formellem Gesetz jede Staatswillensäußerung ohne Rücksicht auf ihren Inhalt, welche auf dem für die konstitutionelle Gesetzgebung des jeweiligen Staates vorgeschriebenen Wege zustandegekommen, insbesondere also vom Staatsoberhaupt in Übereinstimmung mit der Volksvertretung erlassen ist"[6].

Mit dem eigentlichen Terminus Gesetz wird nun in der Sprache der Wissenschaft nur diejenige Rechtsnorm

---

[5] Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches S. 57.

[6] Anschütz, Kritische Studien S. 3.

bezeichnet, die sowohl materiell als formell Gesetz ist. Nun gibt es aber Rechtsnormen, die wohl materiell Gesetz sind, d. h. die den Bürgern ein Tun oder Unterlassen gebieten, aber nicht auf dem verfassungsmäßig bestimmten Wege entstanden, also formell nicht Gesetz sind, und trotz dieses formellen Mankos haben sie doch Gültigkeit, sind sie doch rechtsverbindlich und zwingen das Volk, sie als Rechtsnorm anzuerkennen. Diese Halbgesetze — sit venia verbo — nennt man Rechtsverordnungen.

Rechtsverordnungen sind demnach alle die Rechtsnormen, die den Untertanen etwas gebieten oder verbieten und sich von den Gesetzen nur dadurch unterscheiden, daß sie den für diese erforderlichen formellen Vorschriften nicht genügen: „Die Rechtsverordnung ist also materiell Gesetz, das nur in der Form der Verordnung erscheint, jedoch dieselben Wirkungen äußert wie irgendein auf anderem Wege, sei es der formellen Gesetzgebung, sei es der Gewohnheit entstandener Rechtssatz.“ [7]

Die Rechtsverordnungen gehören zu dem übergeordneten Begriff der Verordnungen und bilden den Gegensatz zu den Verwaltungsverordnungen, von denen sie sich wesentlich unterscheiden, denn diese sind Rechtsnormen, die nicht an das Volk gerichtet sind, sondern die von den vorgesetzten Behörden als Dienstvorschriften an die niederen ergehen. In der Praxis pflegt man sie mit den mannigfachsten Ausdrücken als allgemeine Ver-

[7] Jellinek a. a. O. S. 385.

fügungen, Reglements, Instruktionen, Anordnungen, Dienstanweisungen zu bezeichnen, doch kommt es „auf den Namen, welchen die Praxis im einzelnen Falle der Verwaltungsverordnung gibt, für das Wesen der Sache nicht an“ [8].

Unter den Rechtsverordnungen unterscheiden wir drei Gruppen. Zunächst die Ausführungsverordnungen, wie wir sie in § 45 Satz 3 preuß. VU. finden, welche genaue Bestimmungen über Ausführung und Vollziehung von Gesetzen enthalten, ferner die Notverordnungen, welche laut § 63 preuß. VU. „insofern der Landtag nicht versammelt ist, nur in dem Falle erlassen werden können, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert“ und schließlich die Polizeiverordnungen, die Jellinek [9] mit Recht als „die praktisch weitaus bedeutsamste Form der Rechtsverordnungen“ bezeichnet.

§ 2.

Polizeiverordnung, Polizeiverfügung, polizeiliche Strafverfügung.

Wie alle Rechtsverordnungen so ist auch die Polizeiverordnung materiell Gesetz und hat, da sie „gewisse Handlungen unter Androhung von Strafe gebietet oder

---

[8] Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 28 Note 2.

[9] a. a. O. S. 385.

verbietet",[1] die Kraft von Strafgesetzen, wird deshalb auch genauer Polizeistrafverordnung genannt.[2] Formell ist sie dagegen nicht Gesetz, sondern nur Verordnung, denn sie geht nicht aus von den gesetzgebenden Körperschaften des Staates, sondern von Verwaltungsbehörden, welchen im Wege der Delegation das Recht, gültige und verbindliche Polizeiverordnungen zu erlassen, vom Gesetzgeber erteilt worden ist.

Scharf zu unterscheiden sind von den Polizeiverordnungen die Polizeiverfügungen. Die Polizeiverordnungen sind generelle Anordnungen und stellen den Gesetzen gleich Rechtsnormen auf, während die Polizeiverfügungen in besonderen Fällen ergehen, also nur Einzelfälle regeln. Daß sich die Polizeiverordnungen an die Allgemeinheit wenden, die Polizeiverfügungen dagegen nur an bestimmte physische oder juristische Personen, ist, wie z. B. auch Biermann hervorhebt, nicht ein „unterscheidendes Merkmal", denn „es gibt Polizeiverfügungen, die die Allgemeinheit angehen, und es gibt Polizeiverordnungen, die einen einzelnen betreffen; man denke etwa an Absperrungsmaßregeln einerseits, an eine Polizeiverordnung, die sich auf ein einzelnes Fuhrwerksunternehmen bezieht, andererseits".[3] Dagegen liegt ein weiterer Unterschied zwischen beiden darin, daß zum Erlaß einer gültigen

[1] Frhr. v. Stengel, Organisation der preußischen Verwaltung S. 31.

[2] vgl. Rosin a. a. O. S. 36.

[3] Biermann, Privatrecht und Polizei in Preußen S. 1.

Polizeiverordnung gesetzliche Delegation nötig ist,[4] während für die Gültigkeit einer Polizeiverfügung Bezugnahme auf eine gesetzmäßig erlassene Polizeiverordnung genügt. Aus diesem Punkt ergibt sich auch, daß „alles, was Gegenstand einer Polizeiverordnung sein kann, auch zum Gegenstand einer polizeilichen Verfügung gemacht werden kann. Es kann indessen nicht immer mittels polizeilicher Verfügung verlangt werden, was auf Grund einer Polizeiverordnung verlangt und wogegen mittels einer durch Polizeiverordnung angedrohten Polizeistrafe eingeschritten werden könnte; der Erlaß einer polizeilichen Verfügung setzt das Vorhandensein eines polizeilichen Interesses im einzelnen Falle voraus, während auch ohne den Nachweis eines solchen die Polizeiverordnung zur Anwendung kommt, sobald sich nur der einzelne Fall darunter subsumieren läßt".[5] Die in einer Polizeiverfügung angedrohte Strafe ist keine Strafe im engeren Sinne, sondern eine Ordnungsstrafe, welche die Verwaltungsbehörde androht, um im einzelnen Falle eine von ihr angeordnete Handlung oder Unterlassung zu erzwingen.

Nicht zu verwechseln mit den Polizeiverfügungen sind die polizeilichen Strafverfügungen, welche

---

[4] Nach Rothering (über Polizeiverordnungen und ihre Gültigkeit, in Stengleins Gerichtssaal S. 14 Note 2) ist dies nicht unbestritten. Vgl. hierzu die Literaturangaben bei Rosin a. a. O. S. 190 Note 16.

[5] vgl. v. Brauchitsch, Preuß. Verwaltungsgesetz Bd. 1 S. 173 Note 227.

von den Polizeibehörden auf Grund des Gesetzes vom 23. 4. 1883 betr. den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen wegen Übertretungen erlassen werden. Die Polizeibehörde übt hierbei richterliche Funktionen aus auf Grund delegierter Strafgerichtsbarkeit. Bedingung ist, daß es sich nur um Ahndung von Übertretungen handelt. Auch ist in dem genannten Gesetz ein Strafmaximum von drei Tagen Haft oder 30 Mk. Geldstrafe und Einziehung festgesetzt.

Nachdem wir so die Unterschiede zwischen den Begriffen Gesetz und Verordnung einerseits und den Begriffen Polizeiverordnung, Polizeiverfügung und polizeiliche Strafverfügung andererseits kurz skizziert haben, sei der Begriff der Polizeiverordnung noch einmal definiert. Wir verstehen unter Polizeiverordnungen „die auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung von den Verwaltungsbehörden erlassenen Strafvorschriften bezüglich solcher Angelegenheiten, welche nicht Gegenstand eines Strafgesetzes sind, aber doch im Interesse der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit eines strafrechtlichen Schutzes bedürfen“.[6] Die Erörterung der Erfordernisse einer gültigen und verbindlichen Polizeiverordnung nach preußischem Recht ist der Zweck der folgenden Arbeit.

---

[6] Grotefend, Staatsverwaltung in Preußen S. 31.

Erster Abschnitt.

Der Erlaß der Polizeiverordnungen durch die verordnungsberechtigten Behörden innerhalb des ihnen übertragenen Gebietes.

Erstes Kapitel.

Die Behörden der allgemeinen Polizei.

§ 3.

Minister.

Eine der wichtigsten Bedingungen für die Gültigkeit einer Polizeiverordnung ist der Erlaß durch die verordnungsberechtigten Behörden. Jeder von ihnen sind kraft Gesetzes bestimmte Schranken gestellt, deren Überschreiten die Ungültigkeit der Verordnungen zur Folge hat. Diese Schranken beziehen sich 1. auf das Gebiet, für welches die betreffende Behörde zuständig ist, 2. auf die Gegenstände, die den einzelnen Behörden zur Regelung übertragen sind, und 3. auf den Rahmen, in dem sie zur Straffestsetzung berechtigt sind. Strenggenommen müßte nun jedem dieser drei Punkte ein besonderer Abschnitt in dieser Arbeit zukommen. Bei einer Behandlung der zuständigen Behörden kann man nun aber das Gebiet,

für welches sie zuständig sind, nicht übergehen, ohne zwei eng zueinander gehörige Momente voneinander loszureißen. Es werden also in diesem Abschnitte nicht allein die Behörden selbst, sondern auch die Gebiete, für welche diese zuständig sind, behandelt werden, während die Gegenstände der Polizeiverordnungen und die Strafrahmen der einzelnen Behörden im zweiten Abschnitt zur Erörterung gelangen werden. Wir haben uns also zunächst mit den zum Erlaß von Polizeiverordnungen zuständigen preußischen Behörden und den ihnen zu diesem Zweck überlassenen Gebietsteilen zu beschäftigen.

Unter den zuständigen Behörden haben wir zu unterscheiden die Behörden der allgemeinen Polizei, „deren sachlicher Wirkungskreis begrifflich und prinzipiell auf die Einheit, den Inbegriff der polizeilichen Funktionen gerichtet ist“, und die besonderen Polizeibehörden, „deren Funktionen sachlich auf eine besondere polizeiliche Materie beschränkt sind“.[1]

Die Zentralbehörde für die allgemeine Polizei ist das Ministerium des Innern. Dieses führte von 1830 bis 1842 sogar den Namen „Ministerium des Inneren und der Polizei“, während von 1813—1819 ein besonderes Ministerium der Polizei bestand.[2] Auch aus der Verordnung v. 27. 10. 1810[3] geht hervor, daß das Ministerium

---

[1] Rosin a. a. O. S. 185.

[2] vgl. v. Hippel, Handb. der Polizeiverwaltung S. 30 Note 1.

[3] über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der preußischen Monarchie.

des Inneren eine Abteilung „für die allgemeine Polizei im ausgedehntesten Sinne“ hatte.[4] Daß wir dieses aber auch heute noch als Zentralbehörde der allgemeinen Polizei aufzufassen haben, geht aus § 145 Abs. 2 LVerwG. hervor, wonach der Minister des Inneren befugt ist, „soweit Gesetze nicht entgegenstehen, jede (orts-, kreis-, bezirks- oder provinzial-) polizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluß außer Kraft zu setzen“. Auf andere Befugnisse desselben — z. B. die Entscheidung darüber, ob in gewissen Städten Polizeipräsidien einzurichten sind[5] und die sich aus § 64 LGO. für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. 8. 1897 und § 30 KreisO. für die Provinz Hannover v. 6. 5. 1884 ergebenden Befugnisse — werden wir weiter unten[6] noch zu sprechen kommen. Bezüglich einiger Gebiete der besonderen Polizei, mit denen wir uns noch zu beschäftigen haben werden, treten an seine Stelle der Minister der öffentlichen Arbeiten,[7] der Handelsminister,[8] der Kultusminister[9] und der Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten.[10]

---

[4] vgl. GS. S. 4 unter III, 5 a.

[5] § 2 PolVerG. v. 11. 3. 1850, § 89 Abs. 3 des Gesetzes vom 14. 4. 1869.

[6] s. § 7.

[7] für die Bau-, Wege- und Eisenbahnpolizei.

[8] für die Berg-, Hafen- und Schiffahrts- und den größten Teil der Gewerbepolizei, einschließlich der Maß- und Gewichtspolizei.

[9] für die Gesundheitspolizei. Vgl. v. Arnstädt, Das preußische Polizeirecht Bd. 1 S. 215.

[10] für die Landwirtschafts-, Forst-, Jagd-, Fischerei- und Veterinärpolizei.

Das heutige Polizeiverordnungsrecht der Ministerien im allgemeinen regelt § 3 LVerwG., wonach „die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung, soweit sie nicht anderen Behörden überwiesen sind, unter Oberleitung der Minister ... geführt werden“, und § 136 cit. Dort heißt es: „Soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß besonderer polizeilicher Vorschriften (Verordnungen, Anordnungen, Reglements usw.) durch die Zentralbehörden verweisen, sind die Minister befugt, innerhalb ihrer Ressorts dergleichen Vorschriften für den ganzen Umfang der Monarchie oder für einzelne Teile derselben zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung dieser Vorschriften Geldstrafen bis zum Betrage von 100 Mk. anzudrohen“.

Aus dem Angeführten, dem Abs. 1 des gen. Paragraphen, geht mit Deutlichkeit hervor, daß die Ministerien nicht allgemein zum Erlaß rechtsverbindlicher Polizeiverordnungen ermächtigt sind, sondern daß es hierzu einmal spezieller gesetzlicher Delegationen bedarf, und daß ferner jeder Minister nur innerhalb seines Ressorts gültige Polizeiverordnungen erlassen darf. Diese Polizeiverordnungen beziehen sich dann entweder auf die ganze Monarchie oder auf einzelne Teile derselben, doch so, daß diese Teile Gebiete umfassen, die größer sind als eine Provinz, da sonst das Polizeiverordnungsrecht des betreffenden Ministers mit dem des Oberpräsidenten der in Frage kommenden Provinz kollidieren würde. Um eine solche Kollision zu vermeiden, sind nicht nur für die Ministerien, sondern, wie wir unten noch sehen

werden, für alle zuständigen Polizeibehörden ganz bestimmte Grenzen für ihr Polizeiverordnungsrecht gezogen worden.

Im Abs. 2 des angeführten Paragraphen werden drei spezielle Delegationen genannt. Die Befugnis zum Erlaß gültiger Polizeiverordnungen wird erteilt 1. dem Minister der öffentlichen Arbeiten in betreff der Übertretungen der Vorschriften des Eisenbahnpolizeireglements, 2. dem Minister für Handel und Gewerbe in betreff der zur Regelung der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu erlassenden Vorschriften, sofern dieselben sich über das Gebiet einer einzelnen Provinz hinaus erstrecken sollen, und schließlich werden zum Erlaß der im § 367 Nr. 5 StGB. für das Deutsche Reich gedachten Verordnungen auch die zuständigen Minister als befugt erklärt. Nach § 367 Nr. 5 StGB. wird „mit Geldstrafe bis zu 150 Mk. oder mit Haft bestraft, wer bei der Aufbewahrung oder bei der Beförderung von Giftwaren, Schießpulver oder Feuerwerken oder bei der Aufbewahrung, Beförderung, Verausgabung oder Verwendung von Sprengstoffen oder anderen explodierenden Stoffen, oder bei Ausübung der Befugnis zur Zubereitung oder Freihaltung dieser Gegenstände sowie der Arzneien die deshalb ergangenen Verordnungen nicht befolgt“.

§ 4.

Oberpräsident.

Die oberste allgemeine Polizeibehörde einer Provinz ist der Oberpräsident, der beim Erlaß von Polizeiverordnungen an die Zustimmung des Provinzialrats gebunden ist. Das Polizeiverordnungsrecht des Oberpräsidenten finden wir geregelt im § 137 LVerwG., wo es heißt: „Der Oberpräsident ist befugt, gemäß §§ 6, 12 und 15 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung v. 11. 3. 1850 bezw. der §§ 6, 12 u. 13 der Verordnung v. 20. 9. 1867 und des Lauenburgischen Gesetzes v. 7. 1. 1870 für mehrere Kreise, sofern dieselben verschiedenen Regierungsbezirken angehören, für mehr als einen Regierungsbezirk oder für den Umfang der ganzen Provinz gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 60 Mk. anzudrohen“. Das Polizeiverordnungsrecht des Oberpräsidenten erstreckt sich also im allgemeinen nur auf Angelegenheiten, die sich auf die ganze Provinz beziehen bezw. auf Teile, die größer sind als ein Regierungsbezirk, oder auf Kreise, die in verschiedenen Regierungsbezirken liegen, damit eine Kollision mit dem Polizeiverordnungsrecht der Regierungspräsidenten vermieden wird. Hiervon gibt es jedoch Ausnahmen, in denen der Oberpräsident also ohne Rücksicht auf das Gebiet zuständig ist. Zunächst ist er als Stellvertreter der obersten Staatsbehörden „ermächtigt und verpflichtet, bei außerordent-

lichen Ereignissen und Gefahr im Verzuge die augenblicklich erforderlichen Anordnungen zu treffen".[1] Ferner sind ihm „aus besonderen Rücksichten überwiesen die Konzessionen zur Anlegung neuer Apotheken und die Genehmigung zur Ausschreibung öffentlicher Kollekten in den einzelnen Regierungsbezirken oder in der Provinz, jedoch mit Ausnahme der Kirchenkollekten".[2]

Auf das Polizeiverordnungsrecht des Oberpräsidenten, soweit es sich auf die besondere Polizei bezieht, wird noch unten[3] genauer eingegangen werden.

Eine besondere Stellung nimmt der Oberpräsident der Provinz Brandenburg insofern ein, als er in seiner Eigenschaft als Oberpräsident der genannten Provinz mit der Stadt Berlin und den mit Berlin verbundenen Stadtkreisen Charlottenburg, Schöneberg mit Wilmersdorf, Rixdorf und Lichtenberg mit Boxhagen-Rummelsburg[4] nichts zu tun hat, da nach § 1 LVerwG. die Stadt Berlin aus der Provinz Brandenburg ausscheidet. Daraus ergibt sich, daß die vom Oberpräsidenten der Provinz Brandenburg f ü r d e n U m f a n g d e r g a n z e n

---

[1] Laut § 112 der Instruktion für die Oberpräsidenten v. 31. 12. 1825 (s. GS. 1826 S. 3).

[2] vgl. § 11, 4 d u. e der Instruktion.

[3] Im § 10.

[4] vgl. § 1 des Gesetzes v. 13. 6. 1900 betr. die Polizeiverwaltung in den Stadtkreisen Charlottenburg, Schöneberg und Rixdorf (GS. S. 247) sowie Gesetz v. 27. 3. 1907 u. 7. 3. 1908; vgl. auch B o r n h a k, Grundriß des Verwaltungsrechts S. 68.

Provinz erlassenen Polizeiverordnungen für den Landespolizeibezirk Berlin keine Geltung haben.[5] Landespolizeibehörde des Landespolizeibezirks Berlin ist vielmehr laut § 1 des Gesetzes v. 13. 6. 1900 der Polizeipräsident von Berlin. Der Oberpräsident von Brandenburg ist nun aber zugleich Oberpräsident von Berlin[6] und als solcher zum Erlaß von Polizeiverordnungen auch für den Landespolizeibezirk Berlin insoweit berechtigt, als diese nicht von dem Polizeipräsidenten zu erlassen sind.

§ 5.

Regierungspräsident.

In den Regierungsbezirken ist oberste Polizeibehörde der Regierungspräsident. Er ist beim Erlaß rechtsverbindlicher Polizeiverordnungen, entsprechend der Gebundenheit des Oberpräsidenten durch den Provinzialrat, an die Zustimmung des Bezirksausschusses gebunden. Sein Polizeiverordnungsrecht, das er aus § 137 Abs. 2 LVerwG. ableitet, erstreckt sich auf den ganzen ihm unterstellten Regierungsbezirk oder auf Teile desselben, die aber größer sein müssen als ein Kreis. Innerhalb dieses Bereiches wird ihm in dem genannten Paragraph „die gleiche Befugnis wie dem Oberpräsidenten eingeräumt“. Außerdem steht ihm laut § 145 Abs. 1 LVerwG. das

[5] vgl. § 3 des gen. Gesetzes.

[6] § 41 LVerwG.

Recht zu, orts- und kreispolizeiliche Vorschriften außer Kraft zu setzen. Auch in dieser Befugnis ist er, abgesehen von Fällen, welche keinen Aufschub zulassen, an die Zustimmung des Bezirksausschusses gebunden.

Die dem Regierungspräsidenten zustehenden Zweige der besonderen Polizei sind nicht hier, sondern an anderer Stelle[1] zu erörtern.

§ 6.

Landrat.

Die Kreispolizei liegt in den Händen des Landrats. Er ist nach § 142 LVerwG. „befugt, unter Zustimmung des Kreisausschusses nach Maßgabe der Vorschriften des Gesetzes über die Polizeiverwaltung v. 11. 3. 1850 bezw. der Verordnung v. 20. 9. 1867 und des Lauenburgischen Gesetzes v. 7. 1. 1870 für mehrere Ortspolizeibezirke oder für den ganzen Umfang des Kreises gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 30 Mk. anzudrohen". Abgesehen von diesen Befugnissen — auch hier finden wir wieder zur Vermeidung von Kollisionen mit den untergeordneten Polizeibehörden die Bestimmung, daß der Landrat außer für den ganzen Kreis nur für mehrere Ortspolizeibezirke Verordnungen erlassen darf — hat der Landrat laut § 77 Abs. 2 KreisO.[1] v. 13. 12. 1872

---

[1] Im § 10.

[1] Für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen (GS. S. 680).

„die gesamte Polizeiverwaltung im Kreise und in dessen einzelnen Amtsbezirken, Gemeinden und Gutsbezirken zu überwachen". Diese Bestimmung ist in der revidierten Kreisordnung v. 19. 3. 1881[2] aufrechterhalten worden.

Besonderen Nachdruck muß man hierbei auf das Wort „überwachen" legen. Der Landrat hat also nur ein Aufsichtsrecht,[3] und zur Ausübung dieses Aufsichtsrechts ist er berechtigt, den genannten untergeordneten Behörden Anweisungen zu erteilen, denen diese sich fügen müssen. Aus § 77 KreisO. läßt sich deshalb, wie dies auch noch durch einen Ministerialerlaß v. 15. 9. 1875[4] bekräftigt wird, für die Landräte nicht die Befugnis herleiten, „die Funktionen der Amtsvorsteher, soweit und sooft es ihnen geboten erscheint, selbst auszuüben. Jene Vorschrift in Verbindung mit der Bestimmung im § 67 Abs. 2 KreisO. gibt den Landräten nur die Ermächtigung, die Amtsvorsteher zur Erfüllung der ihnen in betreff der Verwaltung der Polizei obliegenden Verpflichtungen event. durch Vermittlung des Kreisausschusses (§ 68 KreisO.) anzuhalten". Dasselbe besagt eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts v. 9. 6. 1877[5] und stellt als Regel auf, „daß die höhere Instanz nicht die Funktionen

---

[2] GS. S. 179 ff.

[3] Dies geht auch schon aus § 67 Abs. 2 KreisO. hervor, wonach „der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses die Aufsicht über die Geschäftsführung der Amtsvorsteher führt".

[4] MinBl. S. 267.

[5] Entsch. Bd. 2 S. 224.

des Amtsvorstehers an sich ziehen kann, da hierdurch in die gesetzlich geordnete Zuständigkeit des letzteren eingegriffen werden würde; nur insoweit gestattet das Gesetz einen derartigen Übergriff, als ohnedies die Zwecke der durch dasselbe gleichfalls geordneten Aufsicht nicht erfüllt werden können, das heißt für diejenigen Fälle, in welchen — sei es wegen besonderer Dringlichkeit, sei es aus anderen in der Person des Amtsvorstehers und dessen Stellvertreters oder in sachlichen Momenten beruhenden Gründen — der im öffentlichen Interesse polizeilicherseits zu erreichende Erfolg nicht auf dem als Regel gegebenen Wege der Anweisung zum Zwecke der Ausführung durch den Ortspolizeiverwalter, sondern mit Sicherheit nur durch das unmittelbare Einschreiten der Aufsichtsbehörde erwartet werden kann". Von diesen Bestimmungen sind die Landräte der Provinz Hannover auszunehmen, da sie, wie wir unten[6] noch sehen werden, selbst Ortspolizeibehörde auf dem Lande sind.

Innerhalb der Kreise sind die Städte, welche „mit Ausschluß der aktiven Militärpersonen eine Einwohnerzahl von mindestens 25000 (in Westfalen 30000, in der Rheinprovinz 40000) Seelen haben", laut § 4 KreisO. befugt, einen eigenen Kreisverband unter dem Namen Stadtkreis zu bilden. Sie scheiden damit naturgemäß aus dem Kreisverbande aus und sind dadurch dem Polizeiverordnungsrecht des Landrats entzogen.

---

[6] Im § 7.

§ 7.

Ortspolizeibehörden.

Schließlich sind als Behörden der allgemeinen Polizei noch zu nennen die Ortspolizeibehörden. Hierbei haben wir zu unterscheiden die Ortspolizeibehörden in den Städten und diejenigen auf dem Lande.

In den Städten, „wo sich eine Bezirksregierung, ein Land-, Stadt- oder Kreisgericht befindet, sowie in Festungen und in Gemeinden von mehr als 10 000 Einwohnern kann die örtliche Polizeiverwaltung durch Beschluß des Ministers des Innern besonderen Staatsbeamten übertragen werden. Auch in anderen Gemeinden kann aus zwingenden Gründen dieselbe Einrichtung eingeführt werden."[1] Dieselbe Bestimmung finden wir in § 89 Abs. 3 des Gesetzes v. 24. 4. 1869.[2] Diese besonderen Staatsbeamten sind die Polizeipräsidenten oder Polizeidirektoren. Es gibt in Preußen 23 Polizeipräsidien, und zwar in Berlin, Breslau, Köln, Frankfurt a. M., Hannover, Königsberg, Magdeburg, Stettin, Aachen, Kassel, Charlottenburg, Coblenz, Danzig, Fulda, Hanau, Kiel, Potsdam, Rixdorf, Posen, Saarbrücken, Schöneberg, Wiesbaden und Ems.[3]

---

[1] § 2 PolVerwG. v. 11. 3. 1850, GS. S. 265.

[2] Betreffend die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein, GS. S. 615.

[3] v. Hippel a. a. O. S. 33 Note 2.

Die Ortspolizei der Städte, in denen deren Handhabung nicht königlichen Behörden übertragen ist, steht nach § 62 StO. für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie v. 30. 5. 1853 [4] dem **Bürgermeister** zu. Diese Vorschrift gilt laut § 1 des genannten Gesetzes für die Städte der Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Posen und Sachsen. Analoge Vorschriften gelten für Westfalen,[5] für die Rheinprovinz,[6] für Hessen-Nassau [7] und für Hohenzollern.[8] Sonderstellungen nehmen in dieser Beziehung ein die Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover. In Schleswig-Holstein kann nach § 89 Abs. 1 des Gesetzes v. 14. 4. 1869 [9] die örtliche Polizeiverwaltung „auch einem anderen Mitgliede des Magistrats von der Regierung übertragen werden“, während in Hannover nach der revidierten Städteordnung v. 24. 6. 1858 der Magistrat oder ein dazu bestimmtes Mitglied dieser Behörde oder

---

[4] GS. S. 382.

[5] Nach § 62 der StO. für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856, GS. S. 257.

[6] Nach § 57 StO. für die Rheinprovinz v. 15. 5. 1856, GS. S. 425.

[7] Nach § 61 Abs. 1 StO. für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. 8. 1897, GS. S. 272.

[8] Nach § 68 der Hohenzollernschen Gemeindeordnung v. 2. 7. 1900, GS. S. 212.

[9] Betreffend die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein, GS. S. 615.

eine besondere Polizeidirektion Ortspolizeibehörde sein kann.

Was die Ortspolizei auf dem Lande betrifft, so ist diese auch nicht gleichmäßig für die verschiedenen Provinzen geregelt.

Die revidierte Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen v. 19. 3. 1883 teilt „behufs Verwaltung der Polizei ..." jeden Kreis mit Ausnahme der Städte in Amtsbezirke (§ 47). Für den gesamten Amtsbezirk ist Ortspolizeibehörde der Amtsvorsteher (§ 59 Abs. 1). In § 62 wird „das durch die §§ 5 ff. des Gesetzes v. 11. 3. 1850 der Ortspolizeibehörde für den Umfang einer Gemeinde erteilte Recht zum Erlaß von Polizeistrafverordnungen auf den Amtsvorsteher mit der Maßgabe übertragen, daß er nicht nur für den Umfang einer einzelnen Gemeinde oder eines einzelnen Gutsbezirks, sondern auch für den Umfang mehrerer Gemeinden oder Gutsbezirke und für den Umfang des ganzen Amtsbezirks unter Zustimmung des Amtsausschusses auch im Falle des § 7 des Gesetzes derartige Verordnungen zu erlassen befugt ist".

Außer in den genannten Provinzen finden wir den Amtsvorsteher als Ortspolizeibehörde noch in Schleswig-Holstein laut § 51 KreisO. für diese Provinz v. 26. 5. 1888,[10] der wörtlich mit dem § 59 KreisO. v. 19. 3. 1881 übereinstimmt.

---

[10] GS. S. 156.

Dieselben Funktionen, die der Amtsvorsteher in den genannten Provinzen hat, liegen in der Provinz Posen laut Gesetz über die Polizeiverwaltung v. 11. 3. 1850[11] Distriktskommissarien ob.

Die Bezeichnung Amtmann für den Inhaber der Ortspolizei auf dem Lande finden wir in Westfalen laut § 29 der KreisO. für diese Provinz v. 31. 7. 1886.

In der Rheinprovinz werden die Kreise laut Kreisordnung für diese Provinz v. 30. 5. 1887[12] in Landbürgermeistereien (§ 21) eingeteilt, die aus einer oder mehreren Gemeinden bestehen. An ihrer Spitze steht ein Bürgermeister, dem die Verwaltung der Ortspolizei zusteht (§ 138).

In der Provinz Hessen-Nassau ist Ortspolizeibehörde auf dem Lande der an der Spitze jeder Gemeinde stehende Bürgermeister.[13] Außerdem können noch, „wenn dies das öffentliche Interesse erheischt“, Landgemeinden und selbständige Gutsbezirke durch den Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Kreisausschusse zu einem gemeinschaftlichen Ortspolizeibezirke vereinigt werden (§ 64). „In einem solchen Bezirke wird die Ortspolizei nach Maßgabe des § 63 I von demjenigen der beteiligten Bürgermeister und Gutsvorsteher bezw. seinem gesetz-

---

[11] s. § 4 zit. GS. S. 266.

[12] GS. S. 209 ff.

[13] vgl. §§ 45 ff. der LGO. für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. 8. 1897, GS. S. 301.

lichen Stellvertreter geführt, welcher hiermit von dem Minister des Innern betraut wird“ (§ 64).

In Hohenzollern ist laut Hohenzollernscher Gemeindeordnung v. 2. 7. 1900 Ortspolizeibehörde auf dem Lande jeder Bürgermeister für die ihm unterstehende Landgemeinde (§ 68).

Eine Sonderstellung nimmt auch hier wieder Hannover ein. Gemäß § 24 KreisO. für diese Provinz v. 6. 5. 1884 [14] führt der Landrat „die örtliche Polizeiverwaltung im Kreise“. Hiervon macht der Kreis Hadeln eine Ausnahme, indem es „in Beziehung auf die Zuständigkeit der Kirchspielsgerichte zur Verwaltung von Geschäften der Ortspolizei bei den Bestimmungen der Hannoverschen Verordnung v. 1. 9. 1852 bleibt“ (§ 29). In diesem Kreise sind also Ortspolizeibehörden auf dem Lande die sogen. Kirchspielsgerichte. Für die ostfriesischen Inseln, für das Jadegebiet sowie für Teile der Kreise Ilfeld, Bleckede, Geestemünde, Osterholz und Grafschaft Bentheim kann die örtliche Polizeiverwaltung durch den Minister des Innern besonderen Staatsbeamten — Hilfsbeamten des Landrats — übertragen werden. Diese Hilfsbeamten haben aber nicht die Befugnis zum Erlaß ortspolizeilicher Vorschriften (§ 30 Abs. 1 u. 3).[15]

---

[14] GS. S. 189.

[15] vgl. zu vorstehendem Paragraphen auch Gerland, Das Recht der Polizeiverordnungen S. 10 ff.

Zweites Kapitel.

Die Behörden der besonderen Polizei.

§ 8.

Bergpolizeibehörden.

Unter den Behörden der besonderen Polizei sind an erster Stelle zu nennen die Bergpolizeibehörden. Die Bergpolizei wird geregelt durch das allgem. Berggesetz für die preußischen Staaten v. 24. 6. 1865, welches abgesehen von anderen Bestimmungen und Gesetzen auch das bis dahin geltende Gesetz über die Kompetenz der Oberbergämter v. 10. 6. 1861 außer Kraft setzte (§ 244). Nach § 196 des genannten Gesetzes[1] steht „der Bergbau unter polizeilicher Aufsicht der Bergbehörden".

Die obersten Bergbehörden sind die 5 Oberbergämter. Von ihnen sind zuständig:

1. das Oberbergamt Breslau für Ost- und Westpreußen, Posen und Schlesien,

2. das Oberbergamt Halle für Pommern, Brandenburg, Sachsen und den Kreis Ilfeld,

3. das Oberbergamt Klausthal für Schleswig-Holstein, den Regierungsbezirk Kassel und Hannover außer Ilfeld und den Bezirken Aurich und Osnabrück,

4. das Oberbergamt Dortmund für Aurich und Osnabrück, für Westfalen mit Ausschluß des südlichsten

[1] s. GS. S. 746.

Teiles und für den nördlichen Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf,

5. das Oberbergamt Bonn für die übrigen Teile Westfalens und der Rheinprovinz, für den Regierungsbezirk Wiesbaden, für Hohenzollern und Waldeck.[2]

Diese Oberbergämter sind laut § 197 des allgem. Berggesetzes befugt, „für den ganzen Umfang ihres Verwaltungsbezirks oder für einzelnen Teile desselben Polizeiverordnungen über die im § 196 bezeichneten Gegenstände zu erlassen".

§ 9.

Eisenbahnpolizeibehörden.

Die Zentralbehörde der Eisenbahnpolizei ist laut § 136 Nr. 1 LVerwG. das Ministerium der öffentlichen Arbeiten. Wir finden die Bahnpolizei geregelt in der laut Allerh. Erlaß[1] v. 15. 12. 1894 am 1. 4. 1895 in Kraft getretenen Verwaltungsordnung für die Staatseisenbahnen.[1] Dem Minister unterstehen die Königlichen Eisenbahndirektionen. Diesen liegt laut § 6 des genannten Gesetzes „mit den den Provinzialbehörden zugewiesenen Rechten und Pflichten die Verwaltung aller zu ihrem Bezirk gehörigen, im Betriebe oder im Bau befindlichen Eisenbahnstrecken ob". Sie bestehen aus „einem Präsidenten, den mit der ständigen Vertretung des Präsidenten

---

[2] vgl. Rosin a. a. O. S. 322 Note 9.

[1] betr. Umgestaltung der Eisenbahnbehörden.

beauftragten beiden Mitgliedern (Oberregierungsrat, Oberbaurat) und der erforderlichen Anzahl weiterer Mitglieder (§ 6).[2] Eisenbahndirektionen finden wir in Altona, Berlin, Breslau, Bromberg, Kassel, Köln, Danzig, Elberfeld, Erfurt, Essen a. R., Frankfurt a. M., Halle a. d. S., Hannover, Kattowitz, Königsberg i. Pr., Magdeburg, Münster i. Westf., Posen, St. Johann-Saarbrücken und Stettin.[3] Unter den Eisenbahndirektionen stehen die Betriebsinspektionen, denen „die Verwaltung der Bahnpolizei innerhalb ihres Geschäftsbereiches obliegt“ (§ 10 b).

§ 10.

Die Behörden der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei.

Schließlich sind noch zu nennen die Behörden der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei. § 136 Nr. 2 LVerwG. gibt, wie wir bereits oben sahen, die gleiche Befugnis, die dem Minister des Inneren betreffs der allgemeinen Polizei zusteht, „dem Minister für Handel und Gewerbe in betreff der zur Regelung der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu erlassenden Vorschriften, sofern dieselben sich über das Gebiet einer einzelnen Provinz hinaus erstrecken sollen“. In diesem Falle beauftragt der Handelsminister besondere, nur unter ihm

---

[2] GS. 1895 S. 12.

[3] Allerh. Erlaß III GS. 1895 S. 11.

ressortierende Behörden mit der Regelung dieser besonderen Art der Polizei. In allen übrigen Fällen, d. h. in den Fällen, wo die zu erlassenden Vorschriften sich nicht über das Gebiet einer einzelnen Provinz erstrecken sollen, steht die Befugnis, Polizeivorschriften auf dem genannten Gebiet zu erlassen, laut § 138 LVerwG. „ausschließlich dem Regierungspräsidenten“ und nur dann, „wenn sich diese Vorschriften auf mehr als einen Regierungsbezirk oder auf die ganze Provinz erstrecken sollen, dem Oberpräsidenten zu“. Den Orts- und Kreispolizeibehörden steht auf diesem besonderen Gebiet kein Polizeiverordnungsrecht zu, und es ist daher selbstverständlich, daß sich „die Befugnis des Regierungspräsidenten auch auf den Erlaß solcher Polizeivorschriften für einzelne Kreise oder Teile derselben erstreckt“, was im § 138 LVerwG. noch besonders betont wird.

Zweiter Abschnitt.

Der Erlaß innerhalb der diesen Behörden gesetzten Schranken.

Erstes Kapitel.

Die Schranken bezüglich des Gegenstandes.

§ 11.

§ 6 PolVerwG. und die sich daran in Theorie und Praxis knüpfenden Streitfragen.

Im vorstehenden Abschnitt haben wir uns mit den Behörden beschäftigt, die zum Erlaß einer gültigen und rechtsverbindlichen Polizeiverordnung berechtigt sind, und mit den Gebieten, welche den einzelnen Behörden zugewiesen sind. Eine von der zuständigen Behörde für das ihr unterstellte Gebiet erlassene Polizeiverordnung braucht aber deswegen noch nicht gültig zu sein. Es sind den Behörden außer der Beschränkung auf gewisse lokale Gebiete noch weitere Schranken gesetzt. Das Einhalten derselben, d. h. der Erlaß der Polizeiverordnungen innerhalb der den genannten Behörden gesteckten Grenzen ist das zweite wichtige Erfordernis ihrer Gültigkeit und Rechts-

verbindlichkeit, mit dem wir es im folgenden zu tun haben werden.

Wir beschäftigen uns zunächst mit den Gegenständen, über welche Polizeiverordnungen erlassen werden dürfen. Zwei Paragraphen des Gesetzes über die Polizeiverwaltung v. 11. 3. 1850 spielen hierbei eine Rolle.

Zunächst ist es § 6, der in Verbindung mit § 12 desselben Gesetzes die Gegenstände der orts- und landespolizeilichen Verordnungen regelt. In § 6 heißt es: „Zu den Gegenständen der ortspolizeilichen Vorschriften gehören:

a) der Schutz der Personen und des Eigentums;

b) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern;

c) der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln;

d) Ordnung und Gesetzlichkeit bei einem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen;

e) das öffentliche Interesse in bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstigen Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken;

f) Sorge für Leben und Gesundheit;

g) Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt;

h) Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge usw.;

i) alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß".

Denselben Wortlaut hat § 6 der Verordnung über die Polizeiverwaltung in den neu erworbenen Landesteilen v. 20. 9. 1867.[1] Daß auch für die Landespolizei gleiche Vorschriften gelten, geht, wie bereits erwähnt, aus § 12 LVerwG. hervor, wonach sich „die Vorschriften der Bezirksregierungen (§ 11) auf die im § 6 dieses Gesetzes angeführten und alle anderen Gegenstände beziehen, deren polizeiliche Regelung durch die Verhältnisse der Gemeinden oder des Bezirks erfordert wird".

Die Fassung des angeführten § 6 hat nun zu zwei Streitfragen Anlaß gegeben. Erstens ist die Frage aufgeworfen worden, ob man in den in diesem Paragraphen angeführten Punkten eine Neuregelung des Gegenstandes des Polizeiverordnungsrechts oder nur eine Aufzählung einiger Punkte aus dem Gebiete, das der Polizei bereits auf Grund des § 10 II, 17 ALR. zustand, zu erblicken habe. Die zweite Streitfrage beschäftigt sich damit, ob man die in § 6 aufgezählten Punkte nur als eine Exemplifikation oder als eine erschöpfende Aufzählung des Gegenstandes des Polizeiverordnungsrechts aufzufassen habe.

---

[1] GS. S. 1530/31.

Was den ersten Punkt betrifft, so ist es in der Praxis unbestritten, in der Theorie nur wenig bestritten, daß § 6 nicht eine Neuregelung des Gegenstandes des Polizeiverordnungsrechts enthält, daß durch ihn der Polizei nicht Aufgaben beigelegt worden sind, die ihr bis dahin nicht zugestanden haben, sondern daß „die Einzelbestimmungen des § 6 a—h, welche durch die generelle Klausel der litt. i ergänzt werden, auf den Grundsatz des § 10 II, 17 ALR. sich zurückführen, nach welchem es „die Aufgabe der Polizei ist, für die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung sowie zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehendenden Gefahr Sorge zu treffen“.[2] Dieselbe Ansicht wie das Obertribunal betreffs des Verhältnisses zwischen § 10 II, 17 ALR. und den §§ 6 u. 12 des Gesetzes v. 11. 3. 1850 vertritt auch der höchste preußische Strafgerichtshof, der Strafsenat des Kammergerichts in mehreren Entscheidungen.[3] Auch das Oberverwaltungsgericht steht auf diesem Standpunkt und vertritt ihn in verschiedenen Entscheidungen.[4] Von diesen sei die v. 13. 1. 1894 hervorgehoben, welche auf dem Boden der vorhergehenden Entscheidungen, insbesondere derjenigen v. 14. 7. 1882,[5] stehend betont, „daß in dem

---

[2] Erk. d. OTr. v. 9. 11. 1875 bei Oppenhoff Bd. 17 S. 723.

[3] z. B. Entsch. v. 5. 7. 1883; vgl. Biermann a. a. O. S. 4.

[4] v. 14. 6. 1882, 6. 6. 1885, 20. 9. 1888, 4. 10. 1892, 13. 1. u. 1. 12. 1894; vgl. auch Biermann a. a. O. S. 5.

[5] betr. die zum Schutze des Nationaldenkmals auf dem Kreuzberge zu Berlin erlassenen Polizeiverordnungen v. 10. 3. 1897.

Gesetz v. 11. 3. 1850 das Verordnungsrecht nur für diejenigen Gegenstände und innerhalb der Grenzen eingeführt wurde, für welche und in denen schon nach den bis dahin festgestellten und festgehaltenen Begriffen und Rechtsgrundsätzen eine zwangsweise polizeiliche Einwirkung und Regelung stattfinden durfte, und daß vom Gesetzgeber im Jahre 1850 nicht beabsichtigt wurde, die Befugnisse der Polizeibehörden über den bisherigen im § 10 II, 17 ALR. gegebenen Rahmen hinaus allgemein zu erweitern und auf das gesamte Gebiet der Wohlfahrtspflege zu erstrecken. Die Polizeibehörden sind somit beim Erlaß von Polizeiverordnungen — im allgemeinen und von Spezialgebieten abgesehen — an den § 10 a. a. O. und an das zu seiner Erläuterung und näheren Ausführung bestimmte Gesetz v. 11. 3. 1850 gebunden".[6])

Nicht so einig wie die Praxis ist sich in dem Punkte die Theorie. Wenn man auch sagen kann, daß die herrschende Ansicht auf dem von der Praxis vertretenen Standpunkt steht, so finden sich doch Stimmen, die dagegen sprechen. Außer von Sarvey und Rödenbeck[7] ist es vor allem Rosin, der schon in seinem „Polizeiverordnungsrecht in Preußen", besonders aber in einem Aufsatz in Schultzensteins Verwaltungsarchiv[8] die Ansicht

[6] Entsch. d. OVG. Bd. 26 S. 327/28.

[7] Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen mit besonderer Beziehung auf die Sonntagsruhe.

[8] Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts in Preußen (Schultzensteins Verwaltungsarch. Bd. 3 S. 249 ff.).

ausspricht, daß „für das Polizeiverordnungsrecht in seinem vollen Umfange der § 10 II, 17 ALR. weder Grund noch Grenze",[9] sondern nur die Grundlage für das Polizeiverfügungsrecht bilde. „Der Umfang des polizeilichen Verordnungsrechts sei nicht durch § 10 II, 17 ALR. beschränkt und nie durch ihn beschränkt gewesen. . . . Bestimmend sei hier, soweit besondere Gesetze zum Schutze der bürgerlichen Handlungsfreiheit nicht entgegenstehen, lediglich der Umfang des allgemeinen Polizeibegriffs; im Rahmen desselben sei nach heutiger staatsrechtlicher Auffassung das Polizeiverordnungsrecht ein delegiertes Gesetzgebungsrecht praeter legem. Der Schutz der bürgerlichen Freiheit werde, von der Spezialgesetzgebung abgesehen, nicht durch allgemeine materielle Grenzbestimmungen, sondern durch die gesetzlichen Formen des Erlasses, namentlich durch die Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper gewährt".[10] Auf die einzelnen Punkte der von Rosin mit äußerster Lebhaftigkeit verteidigten Ansicht des näheren einzugehen, würde weit über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, um so mehr als in der Praxis in diesem Punkt die Würfel gefallen sind und die Streitfrage also „eine rein theoretische bleiben wird".[11] Es sei hier nur darauf hingewiesen, daß, wenn man wirklich § 10 II, 17 ALR. nur als Grund= des Polizeiverfügungsrechtes ansehen und behaupten wollte, daß derselbe „für das Polizeiverordnungsrecht in

[9] Rosin, Aufsatz im Verwaltungsarch. Bd. 3 S. 295.

[10] Rosin a. a. O. S. 364.

[11] Biermann a. a. O. S. 8.

seinem vollen Umfang weder Grund noch Grenze bildet", das Polizeiverordnungsrecht absolut willkürlich und schrankenlos in alle oder zum mindesten die allermeisten persönlichen Gebiete eingreifen könnte. Der Schutz, der nach Rosins Ansicht in der Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper liegt, würde auch nur ein sehr schwacher sein, und die Folge davon wären absolut unhaltbare Zustände. Das ist auch der Grund gewesen, weshalb sich die Praxis geschlossen für die hier und gegen die von Rosin vertretene Ausicht ausgesprochen hat und daß auf demselben auch die überwiegende Mehrheit der Theoretiker steht. Von diesen seien nur außer dem bereits mehrfach zitierten Biermann genannt: Bornhak,[12] Grotefend,[13] Frhr. v. Stengel,[14] v. Arnstädt[15] und Neukamp.[16]

Wir kommen zur zweiten der erwähnten beiden Streitfragen und haben uns Klarheit darüber zu verschaffen, ob die Aufzählung des § 6 des Polizeiverwaltungsgesetzes den Charakter einer Exemplifikation oder einer erschöpfen-

---

[12] Preußisches Staatsrecht Bd. 3 S. 136 und die Rechtspr. d. KG. in verwaltungsrechtlichen Streitfragen im Arch. f. öffentl. R. Bd. 5 S. 404 ff.

[13] a. a. O. S. 249/50 bes. Note 3.

[14] a. a. O. S. 454.

[15] a. a. O. S. 395.

[16] Die polizeilichen Verfügungen zur Verhütung strafbarer Handlungen (oder Unterlassungen) und deren Durchführung nach preußischem Recht in Schultzensteins Verwaltungsarch. Bd. 3 S. 55 besonders Note 46.

den Darstellung hat. Bezüglich dieser Frage vertreten das Kammergericht und das Oberverwaltungsgericht verschiedene Standpunkte. Jenes ist der Ansicht, daß eine Polizeiverordnung nur über die in § 6 sub a—h angeführten Gegenstände erlassen werden könne, und daß, wenn eine Verordnung über andere Gegenstände erlassen werden soll, ein besonderes Interesse, wie es in § 6 i gefordert wird, nachgewiesen werden müsse, damit die Verordnung gültig ist.[17] Das Oberverwaltungsgericht hält dagegen m. E. zutreffend den § 6 nicht für eine erschöpfende Darstellung der Gegenstände des Polizeiverordnungsrechts, sondern ist der Ansicht, daß in den dort angeführten Punkten nur zur Anleitung für die Behörden einige Gegenstände als Beispiele genannt werden, während die Schranken für das Polizeiverordnungsrecht nach wie vor § 10 II, 17 ALR. bildet.[18]

Auf dem Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts steht auch die Theorie,[19] denn einmal ist bei Entstehung des Polizeiverwaltungsgesetzes von allen Seiten hervorgehoben worden, daß die Aufzählung nur die Bedeutung einer Exemplifikation haben sollte, und daß man damals die generelle Klausel unter litt. i, auf welche das Kammergericht heute hauptsächlich seine Ansicht stützt, aus dem

---

[17] vgl. Entsch. v. 8. 7. 1883 (Johow Bd. 4 S. 256) und v. 1. 4. 1886.

[18] Entsch. v. 6. 6. 1885.

[19] vgl. z. B. Bornhak, Aufsatz im Arch. f. öff. R. u. VerwR. Bd. 5 S. 118; ferner Biermann a. a. O. S. 13.

einfachen Grunde hinzugefügt habe, um damit zu sagen, daß dem Polizeiverordnungsrecht in den vorstehenden Punkten keine Schranke gesetzt werden sollte.[20] Das besondere Interesse, das litt. i fordert, ist wohl Voraussetzung, aber nicht notwendiges Erfordernis für jede Polizeiverordnung, kommt mithin nur „als Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit, nicht als Voraussetzung der Rechtsgültigkeit"[21] in Betracht. Die Ansicht des Kammergerichts führt, wie Biermann mit Recht betont, zu unhaltbaren Konsequenzen. „Nach ihr sind alle Regierungsverordnungen für rechtsungültig zu erachten, die Bedürfnisse befriedigen wollen, welche nicht lediglich in dem betreffenden Regierungsbezirk hervorgetreten sind."[22]

Bezüglich der Gegenstände des Polizeiverordnungsrechts der besonderen Polizeibehörden gilt dasselbe, was mit Rücksicht auf die Behörden der allgemeinen Polizei gesagt ist. Auch sie haben sich im Rahmen des § 10 II, 17 ALR. zu halten. In den betreffenden Gesetzen finden wir auch nur im allgem. Berggesetz für die preußischen Staaten v. 25. 6. 1865[23] einige Gegenstände des Polizeiverordnungsrechts der Bergbehörden hervorgehoben. Laut § 196 cit. erstreckt sich die polizeiliche Aufsicht der Bergbehörden auf

---

[20] vgl. Bornhaks Aufsatz a. a. O. S. 405.

[21] Bornhak, Verwaltungsrecht S. 118.

[22] Biermann a. a. O. S. 13.

[23] GS. S. 746.

„die Sicherheit der Baue;

die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter;

den Schutz der Oberfläche im Interesse der persönlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs;

den Schutz gegen gemeinschädliche Einwirkungen des Bergbaues.

Dieser Aufsicht unterliegen auch die in den §§ 58 u. 59 erwähnten Aufbereitungsanstalten, Dampfkessel und Triebwerke sowie die Salinen".

§ 12.

§ 15 PolVerwG.

Der zweite Paragraph, durch welchen dem Polizeiverordnungsrecht eine weitere Schranke bezüglich des Gegenstandes gesetzt wird, ist § 15 des gen. Gesetzes. Dort heißt es: „Es dürfen in die polizeilichen Vorschriften (§§ 5 u. 11) keine Bestimmungen aufgenommen werden, welche mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Instanz im Widerspruch stehen".[1] Daraus ergibt sich, daß dem Polizeiverordnungsrecht nicht jede Materie zur Regelung überlassen ist, sondern daß es für die verordnungsberechtigten Behörden von Wichtigkeit ist, sich

[1] Dasselbe besagt § 13 der Verordn. über die Polizeiverwaltung in den neuerworbenen Landesteilen v. 20. 9. 1867 (GS. S. 1532) und § 13 des lauenburgischen Gesetzes v. 7. 1. 1870.

vor Erlaß einer Verordnung davon zu überzeugen, daß die betreffende Materie noch nicht durch Gesetz oder durch Verordnung einer höheren Instanz geregelt worden ist. Hierbei ist zweierlei zu bemerken.

Zunächst ist der zitierte Paragraph nicht derart zu interpretieren, daß jede beliebige Regelung durch Gesetz oder Verordnung einer höheren Instanz die Regelung des Gegenstandes durch die niedere Instanz verbietet, sondern daß über diese Materie nur dann eine besondere Polizeiverordnung nicht ergehen darf, „wenn ein Gesetz oder eine Verordnung höherer Instanz die betreffende Materie erschöpfend geregelt hat und damit jeden weiteren Eingriff in die persönliche Freiheit hat ausschließen wollen".[2]

Aber selbst wenn eine Materie auf diese Weise erschöpfend geregelt ist, bleibt dem Polizeiverordnungsrecht der niederen Behörden doch noch ein gewisser Spielraum, wenn auch nur im Rahmen des delegierenden Gesetzes.

Das Verhältnis zwischen einer Polizeiverordnung und dem delegierenden Gesetz ergibt sich ohne weiteres aus der im § 2 (S. 6 ff.) gegebenen Entwicklung des Begriffes Polizeiverordnung. Den verordnungsberechtigten Behörden ist, wie dort auseinandergesetzt worden ist, das Recht, gesetzesähnliche Verordnungen, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, vom Gesetzgeber im Wege der Delegation übertragen worden. Hieraus folgt ganz von

---

[2] vgl. Johow, Entscheidungen Bd. 27 S. 13.

selbst die Abhängigkeit einer Verordnung vom delegierenden Gesetz.[3] Setzt sich also die Verordnung in Widerspruch mit diesem oder überschreitet sie die ihr durch das delegierende Gesetz gesteckten Grenzen, „so fehlt es ihr insoweit an dem positiven Fundamente ihres Bestehens, sie erreicht die beabsichtigte Rechtswirkung, die Untertanen in bestimmter Weise zum Gehorsam zu verpflichten, nicht: sie ist als Rechtsvorschrift nichtig“.[4]

Das delegierende Gesetz spielt nun aber nicht nur in seinem eigenen Verhältnis zu der durch dasselbe erlassenen Verordnung, sondern auch im Verhältnis zwischen einer solchen Verordnung und anderen Gesetzen sowie Verordnungen höherer Instanzen eine Rolle. Dies folgt daraus, daß das delegierende Gesetz dasjenige ist, durch welches die Verordnung ins Leben gerufen worden ist und durch welches sie gesetzesgleiche Kraft erhalten hat, mithin also diese von jenem vollkommen abhängig ist. Deshalb kann das delegierende Gesetz „in der Bestimmung des inhaltlichen Verhältnisses der auf seinem Grunde zu erlassenden Polizeistrafverordnung zu den bestehenden gesetzlichen oder verordnungsmäßigen Rechtsvorschriften so weit

---

[3] Dasselbe besagt auch eine Oberverwaltungsgerichtsentscheidung (Bd. 9 S. 337): „Das Recht, Polizeiverordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, ist ein den betreffenden Verwaltungsbehörden von der gesetzgebenden Gewalt übertragenes ius delegatum und muß sich folglich innerhalb der Schranken der Delegation halten“.

[4] Rosin a. a. O. S. 88.

gehen, als es selbst imstande ist, sein Verhältnis zu dem vorhandenen Rechtszustande zu bestimmen".[5]

Zweites Kapitel.

§ 13.

Die Schranken bezüglich des Strafrahmens.

Schließlich haben sich die Polizeiverordnungen innerhalb eines bestimmten Strafrahmens zu bewegen, denn „zum Wesen einer Polizeiverordnung gehört, daß sie eine Strafdrohung gegenüber den Personen, die dadurch gebunden werden sollen, aussprechen oder sich an eine solche Strafdrohung, die anderweit ausgesprochen ist, anlehnen".[1] Das Setzen einer Strafe auf Übertretungen von Polizeiverordnungen kann also in doppelter Weise geschehen; entweder die Polizeiverordnung setzt selbst die Strafe fest, mit welcher ihre Übertretungen geahndet werden sollen, oder sie verweist auf eine Strafe, die in einem bereits bestehenden Gesetz festgesetzt ist. Im letzteren Falle spricht man von Polizeiverordnungen, die nur zur Normfestsetzung, nicht aber zur Strafandrohung berechtigt sind. Solche Polizeiverordnungen sind die, welche die Bergpolizeibehörden auf Grund des § 197 des allgem. Berggesetzes erlassen, denn in ihnen wird keine Strafe angedroht, da § 197 ihnen keinen Strafrahmen setzt. Die Strafe, welche

---

[5] Rosin a. a. O. S. 89.

[1] v. Brauchitsch a. a. O. S. 207 Note 271.

auf „Übertretungen der von den Bergbehörden bereits erlassenen sowie der von den Oberbergämtern auf Grund des § 197 noch zu erlassenden Polizeiverordnungen" (§ 208) steht, ist vielmehr in dem genannten Gesetz selbst (§ 207) geregelt und bewegt sich in einem Strafrahmen bis zu 50 Talern = 150 Mk.

Die übrigen zuständigen Behörden sind zu einer selbständigen Strafandrohung berechtigt, und zwar 1. die Minister bis zu 100 Mk.;[2] 2. die Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten, gleichgültig, ob sie als Behörden der allgemeinen oder der besonderen Polizei tätig sind, sowie der Polizeipräsident von Berlin, der laut § 2 LVerwG. „für den Stadtkreis Berlin an die Stelle des Regierungspräsidenten tritt", bis zu 60 Mk.;[3] 3. die Landräte, die Ortspolizeibehörden in Stadtkreisen sowie alle übrigen Polizeibehörden mit Genehmigung des Regierungspräsidenten bis zu 30 Mk.;[4] 4. die letzteren ohne Genehmigung des Regierungspräsidenten dagegen nur bis zu 3 Rtlr. = 9 Mk.[5] Innerhalb der genannten Rahmen steht den Behörden völlige Freiheit zu. Das Überschreiten des Strafmaximums hat aber nicht die Ungültigkeit der Polizeiverordnung in vollem Umfang, sondern nur bezüglich der angedrohten Strafe zur Folge. Dies geht z. B. aus einem Erkenntnis des Obertribunals v. 14. 10.

---

[2] § 136 LVerwG.

[3] §§ 137, 138 LVerwG.

[4] §§ 142, 144 LVerwG.

[5] § 5 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung v. 11. 3. 1850.

1864[6] hervor, worin es heißt, „daß eine Polizeiverordnung, welche eine das zulässige Maß übersteigende Strafe androht, deshalb nicht ungültig ist; die Strafe muß nur auf das zulässige Maß herabgesetzt werden".

---

[6] Oppenhoff Bd. 5 S. 174 f.

Dritter Abschnitt.

Die Sanktion.

Erstes Kapitel.

§ 14.

Die Sanktion der Polizeiverordnungen: Das ausschließliche Recht der verordnungsberechtigten Behörden.

Die von den genannten Behörden innerhalb der ihnen gesetzten Grenzen aufgestellten Rechtssätze erhalten aber erst dann Bedeutung, wenn sich in ihnen der Wille kundtut, daß sie als Rechtsnormen gelten sollen, wenn diesen Rechtssätzen die Kraft und die Verbindlichkeit beigelegt wird, die sie nötig haben, um als Polizeiverordnung zu gelten, um diejenigen, an die sie sich mit Geboten oder Verboten wenden, zu zwingen, sie als Rechtssatz anzuerkennen, dem sie sich zu unterwerfen haben. Dieses Ausstatten des leeren Wortlautes einer Polizeiverordnung mit verbindlicher Kraft geschieht durch die Sanktion, welche mithin das notwendigste Erfordernis für die Rechtsverbindlichkeit einer Polizeiverordnung ist.

Trotzdem durch die Sanktion dem Entwurf einer Polizeiverordnung gesetzesgleiche Kraft beigelegt wird, bleibt

dieselbe ein rein interner Vorgang, ein Akt, der nicht nach außen wirkt, der die von der Polizeiverordnung betroffenen Personen noch nicht sofort zwingt, ihr Folge zu leisten, sondern ein Akt, der nach innen wirkt, der in den Wortlaut, in den Entwurf die Kraft hineinlegt, die darin ohne Betätigung, ohne Äußerung ruht bis zu dem weiteren sich aus der Sanktion ergebenden Akt der Publikation.

Die Sanktion einer Polizeiverordnung ist nun das ausschließliche Recht der verordnungsberechtigten Behörden. Eine gemeinsame Sanktion zweier Behörden kann in der Praxis als Ausnahmefall vorkommen beim Erlaß von bergpolizeilichen Verordnungen. Dies hat seine Begründung in dem „Zusammenhange, in welchem bergpolizeiliche Materien mit solchen Gegenständen stehen können, die in das Ressort der allgemeinen Polizeibehörden" gehören".[1] Eine solche gemeinsame Sanktion von Polizeiverordnungen findet sich auch nur in dem erwähnten Falle und nur aus rein praktischen Gründen, aus Gründen der Zweckmäßigkeit. Im übrigen sind die zum Erlaß einer Polizeiverordnung zuständigen Behörden ausschließlich berechtigt, eine Verordnung zu sanktionieren.

---

[1] Rosin a. a. O. S. 223.

Zweites Kapitel.

Die eventuelle Vorbedingung der Sanktion: Die Mitwirkung (Zustimmung — Beratung, Anhörung) der Selbstverwaltungskörperschaften.

§ 15.

Ihre Mitwirkung bei den Behörden der allgemeinen Polizei.

Diese ausschließliche Berechtigung der zuständigen Behörden verhindert aber nicht, daß andere Organe auf die Sanktion einer Polizeiverordnung insofern einen gewissen Einfluß haben können, als sie berechtigt sind, sich über die zu erlassende Polizeiverordnung zu äußern, ehe die zuständigen Behörden sie sanktionieren dürfen. Diese Äußerungen haben aber auf die Sanktion nur dann Einfluß, wenn sie sich gegen die betreffende Polizeiverordnung aussprechen, denn in diesem Falle sind die zuständigen Behörden nicht mehr berechtigt, den Entwurf in dieser Fassung zu sanktionieren. Erklären sich die betreffenden Organe dagegen mit der Polizeiverordnung einverstanden, so ist dies absolut belanglos für die zuständigen Behörden, denn diese werden durch die erklärte Zustimmung nicht gezwungen, die Polizeiverordnung zu sanktionieren. Vielmehr steht das Recht, dies zu tun oder zu lassen, nach wie vor in ihrem freien Belieben.[1] Daraus ergibt sich

[1] vgl. hierzu Rosin a. a. O. S. 230 und Laband a. a. O. S. 31.

ganz deutlich, daß sich die betreffenden Organe nur darüber zu äußern haben, ob der Entwurf einer Polizeiverordnung Gesetz werden soll. Das Recht, zu bestimmen, daß eine Polizeiverordnung Gesetz sein soll, also das Recht, eine Polizeiverordnung zu sanktionieren, steht allein den verordnungsberechtigten Behörden selbst zu.

Das Recht, sich über die von diesen zu sanktionierenden Verordnungen zu äußern und so beim Erlaß der Polizeiverordnungen mitzuwirken, ist nun den Selbstverwaltungskörperschaften derjenigen Bezirke übertragen worden, für deren Umfang die Verordnungen gelten sollen. Dies bildet ein Gegenstück zu dem Recht des Volkes, bei der Staatsgesetzgebung mitzuwirken. „Wie die Staatsgesetzgebung selbst nicht ohne Zustimmung der gesamten Staatsbürger in ihrer geordneten Vertretung ausgeübt werden darf, ebensowenig darf auch die von der staatlichen Gesetzgebung abgeleitete Verordnungsgewalt der Polizeibehörden sich über die tätige Mitwirkung der in dem betreffenden örtlichen Bezirk zusammengefaßten Staatsbürgerschaft hinwegsetzen.“ [2]

Die Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper kann sich nun in doppelter Weise äußern: entweder als entscheidende in Form der Zustimmung oder nur als beratende in Form der Beratung oder Anhörung.

And. A. Gierke, Kritik über Labands Staatsrecht des Deutschen Reichs in Grünhuts Zeitschr. Bd. 6 S. 230.

[2] Rosin a. a. O. S. 227.

Voraussetzung der Zustimmung ist das Zugrundeliegen eines Entwurfes, dem die Körperschaften der Selbstverwaltung zustimmen können. Dagegen haben diese nicht das Recht der Initiative, sie können nicht einen Entwurf aufstellen und verlangen, daß die zuständige Behörde diesen sanktioniert. „Insofern ist ihre Stellung von der der preußischen und deutschen Volksvertretung verschieden, welche hinsichtlich der Initiative zu Gesetzentwürfen der Regierung gleichgestellt ist. Dieser Unterschied ist ein innerlich begründeter, da es angemessen erscheinen mußte, den Erlaß von Rechtsvorschriften, welche lediglich eine Beschränkung der persönlichen Freiheit des einzelnen im Interesse der Verwaltung herbeiführen, der Initiative der Verwaltungsbehörden vorzubehalten.“ [3] Dem Recht zur Zustimmung entspricht aber nicht eine Pflicht hierzu. Die Körperschaften sind vielmehr auch berechtigt, den Entwurf im ganzen abzulehnen oder ihre Zustimmung von der Vornahme von Abänderungen abhängig zu machen.

Die Beratung oder Anhörung setzt naturgemäß, ebenso wie die Zustimmung, das Vorliegen eines fertigen Entwurfes voraus. Die verordnungsberechtigten Behörden sind nun verpflichtet, diesen Entwurf den beratungs- bezw. anhörungsberechtigten Körperschaften derartig mitzuteilen, daß ihnen „Gelegenheit gegeben wird, ihre Bedenken darüber der Polizeibehörde gegenüber zu äußern“. Darüber wie dieses Gelegenheitgeben stattzufinden hat,

---

[3] Rosin a. a. O. S. 231.

sind keine bestimmten Vorschriften ergangen, mithin ist es sehr wohl möglich, anstatt mündlicher Beratung aus praktischen Gründen den Entwurf den Selbstverwaltungskörperschaften in Abschrift zu übersenden und ihnen eine angemessene Frist zur Rückäußerung zu stellen. Findet eine solche nicht fristgemäß statt, „so ist dem Erfordernis der Vorbereitung genügt, ebenso wenn die projektierte Verordnung z. B. dem Gemeindevorstand zu seiner Erklärung vorgelegt worden ist, dieser aber ein Bedenken dagegen nicht geäußert hat“.[4] Auch sind die verordnungsberechtigten Behörden nicht verpflichtet, die Monita der Selbstverwaltungskörperschaften zu berücksichtigen. Ob und inwieweit sie dies tun wollen, liegt in ihrem freien Ermessen.[5]

Die Behörden der allgemeinen Polizei sind fast alle an die Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper beim Erlaß von Polizeiverordnungen gebunden. So bedürfen laut § 139 LVerwG. „die von dem Oberpräsident zu erlassenden Polizeivorschriften der Zustimmung des Provinzialrats, die von dem Regierungspräsidenten zu erlassenden Polizeivorschriften der Zustimmung des Bezirksausschusses“. Nur in Fällen, welche keinen Aufschub zulassen, sind beide befugt, „die Polizeivorschriften vor Einholung der Zustimmung des Provinzialrates bezw. des Bezirksausschusses zu erlassen“. In solchen Fällen,

---

[4] Erk. d. OTr. v. 7. 10. 1858 im JMinBl. S. 368.

[5] vgl. Rosin a. a. O. S. 233.

in denen man von oktroyierten Polizeivorschriften spricht, muß die Zustimmung nachträglich innerhalb drei Monaten erteilt werden. Geschieht dies nicht, so haben beide, Oberpräsident wie Regierungspräsident, die betreffende Vorschrift außer Kraft zu setzen. Der einzige Oberpräsident, der auch ohne Vorliegen von unaufschiebbaren Fällen berechtigt ist, ohne Zustimmung des Provinzialrats gültige Polizeiverordnungen zu erlassen, ist der Oberpräsident der Provinz Brandenburg in seiner Eigenschaft als Oberpräsident von Berlin, da er selbst an die Stelle des Provinzialrats tritt. Seiner Zustimmung bedürfen die vom Polizeipräsidenten von Berlin als Landespolizeibehörde zu erlassenden Polizeiverordnungen, da er für den Stadtkreis Berlin laut § 43 Abs. 3 LVerwG. an die Stelle des Bezirksausschusses tritt, soweit nicht in den Gesetzen ein anderes bestimmt ist.[7]

In gleicher Weise wie die Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten sind auch die Landräte beim Erlaß von Polizeiverordnungen an die Zustimmung der Kreisausschüsse gebunden.[8]

Unter den Ortspolizeibehörden finden wir das Erfordernis der Zustimmung zunächst bei dem Amtsvorsteher. Dieser ist laut § 62 KreisO. für die sechs östlichen Provinzen v. 19. 3. 1881 beim Erlaß von Polizeiverordnungen an die Zustimmung des Amtsausschusses gebunden. An

[6] vgl. §§ 41 u. 43 Abs. 1 LVerwG.

[7] vgl. v. Brauchitsch a. a. O. S. 209 Note 273.

[8] § 142 LVerwG.

die Stelle des Amtsausschusses tritt „in denjenigen Amtsbezirken, welche nur aus einer Gemeinde bestehen, die Gemeindeversammlung bezw. Gemeindevertretung. In denjenigen Amtsbezirken, welche nur aus einem Gutsbezirke bestehen, fällt der Amtsausschuß weg".[9] Bemerkenswert ist hierbei noch, daß für den Fall, daß der Amtsausschuß seine Zustimmung aus irgendeinem Grunde versagt, diese auf Antrag des Amtsvorstehers durch Beschluß des Kreisausschusses ergänzt werden kann. Dieser Beschluß ist endgültig.[10] Es ist dies der eine der beiden Fälle, wo die Zustimmung der eigentlich berechtigten Selbstverwaltungskörperschaft durch Beschluß einer anderen ersetzt werden kann. Der andere Fall wird in § 143 LVerwG. erwähnt. Dort kann für den Fall, daß der Gemeindevorstand in den Städten seine Zustimmung versagt, diese auf Antrag der Behörde durch Beschluß des Bezirksausschusses ergänzt werden. Aus dem genannten Paragraphen ist ferner zu entnehmen, daß in den Städten der Erlaß ortspolizeilicher Vorschriften, soweit sie nicht zum Gebiete der Sicherheitspolizei gehören, an die Zustimmung des Gemeindevorstandes gebunden ist. Nur in den Fällen, welche keinen Aufschub zulassen, finden wir analog solchen Fällen beim Erlaß von Polizeiverordnungen der Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten die Bestimmung, daß solche Polizeiverordnungen

---

[9] § 51 Abs. 2 u. 3 KreisO. v. 19. 3. 1881.

[10] § 62 Abs. 2 KreisO.

vor Einholung der Zustimmung des Gemeindevorstandes erlassen werden dürfen. Jedoch muß hier die Zustimmung innerhalb vier Wochen nachgeholt werden, widrigenfalls die Verordnung außer Kraft zu setzen ist. Keine Anwendung findet der zweite Absatz des genannten Paragraphen auf den Erlaß landwirtschaftlicher Polizeiverordnungen, da für diese nicht die Zustimmung des Gemeindevorstandes, sondern die der Gemeindevertretung erforderlich ist, und ebensowenig auf alle anderen Verordnungen, bei denen es sich nicht um Zustimmung, sondern nur um Beratung handelt. Dies bezieht sich vor allem auf die sicherheitspolizeilichen Verordnungen, die in § 143 nicht geregelt sind. Für sie gilt das Gesetz über die Polizeiverordnung v. 11. 3. 1850 sowie die Verordnung über die Polizeiverwaltung in den neu erworbenen Landesteilen v. 20. 9. 1867, wonach die mit der örtlichen Polizeiverwaltung beauftragten Behörden zum Erlaß gültiger ortspolizeilicher Vorschriften nur nach Beratung mit dem Gemeindevorstand berechtigt sind (§ 5). § 5 bestimmt außerdem noch, daß für den Fall, daß die örtliche Polizeiverwaltung innerhalb eines Bezirkes, zu welchem mehrere Gemeinden gehören, einem Beamten (Amtshauptmann, Amtmann usw.) oder einer Behörde zusteht, dieser Beamte oder diese Behörde befugt sein soll, ortspolizeiliche Vorschriften für den Umfang einer Gemeinde nach Anhörung des betreffenden Gemeindevorstandes, für mehrere Gemeinden oder den ganzen Bezirk aber nach Anhörung der Amtsvertretung (Amtsversamm-

lung usw.) und in deren Ermanglung nach Anhörung der betreffenden Gemeindevorstände zu erlassen.

Die einzige allgemeine Polizeibehörde, die ohne Mitwirkung anderer Organe zum Erlaß von Polizeiverordnungen berechtigt ist, ist das Ministerium des Innern. Hierin unterscheidet sich dieses wesentlich von allen übrigen Behörden der allgemeinen Polizei.

§ 16.

Die Mitwirkung der Selbstverwaltungskörperschaften bei den Behörden der besonderen Polizei.

Die Behörden der besonderen Polizei sind im allgemeinen nicht an die Mitwirkung anderer Körperschaften gebunden, also ohne weiteres berechtigt, einem Entwurf die Sanktion zu erteilen. Eine Ausnahme hiervon machen nur die Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten als verordnungsberechtigte Behörden der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei. Sie sind im allgemeinen, ebenso wie in ihrer Eigenschaft als Behörden der allgemeinen Polizei, gemäß § 139 LVerwG. an die Zustimmung des Provinzialrates bezw. des Bezirksausschusses gebunden. Auch ohne Zustimmung dieser Organe sind Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten, abgesehen von den oktroyierten Polizeiverordnungen, nur dann zum Erlaß von Polizeiverordnungen berechtigt, wenn sie „durch Erlaß der Ressortminister als besondere Behörden im Sinne des § 138 LVerwG.“ zu betrachten

sind. In solchen Fällen sollen laut Erkenntnis des Oberverwaltungsgerichtes v. 24. 10. 1887 [1] die gesetzlichen Bestimmungen der Zustimmung des Provinzialrats bezw. Bezirksausschusses deshalb keine Anwendung finden, weil es sich in diesen Fällen „nicht um die Ausdehnung des Geschäftskreises eines Beamten der allgemeinen Landesverwaltung über seinen Verwaltungsbezirk hinaus, sondern um die Übertragung eines aus dem Gebiete der allgemeinen Polizeiverwaltung ausgesonderten Teils der Verwaltung im engeren Sinne und des Verordnungsrechts innerhalb eines zu diesem Zwecke neu gebildeten Verwaltungsbezirks an eine besondere, nur in der Person des Beamten mit der allgemeinen Landesverwaltung zusammenhängende Behörde handelt“.

Schließlich finden wir noch eine besondere Art der Mitwirkung anderer Organe beim Erlaß von Polizeiverordnungen in denjenigen Garnisonen, in denen Militärkommandanturen sind. An solchen Orten sind laut Ministerialreskript v. 21. 8. 1852 [2]:

„1. Allgemeine ortspolizeiliche Verordnungen, welche als solche auch auf das Militär Bezug haben, vor ihrer Bekanntmachung der Kommandantur mitzuteilen, dagegen sind

2. ortspolizeiliche Anordnungen, bei denen das

---

[1] Entsch. Bd. 15 S. 339ff.; bes. S. 343.

[2] MinBl. S. 218.

Militär besonders konkurriert, wie z. B. in Beziehung auf die Festungswerke, wegen des Betretens der Schießstände der Garnisonen usw. nur unter Zuziehung und Mitzeichnung der Kommandantur zu erlassen".

Umgekehrt haben in den Festungen die Kommandanten, „wenn sie zu öffentlichen polizeilichen Bekanntmachungen Veranlassung erhalten, darüber vorher mit der Ortspolizeibehörde die nötige Verabredung zu treffen".[3]

Zusammenfassend sei also folgendes bemerkt: Wie für jedes Gesetz[4] so ist auch für die Rechtsverbindlichkeit einer jeden Polizeiverordnung die Sanktion ein notwendiges Erfordernis. Sanktionsberechtigt sind in der Regel ausschließlich die verordnungsberechtigten Behörden. In einigen gesetzlich ausdrücklich bestimmten Fällen ist aber Voraussetzung der Sanktion die Mitwirkung bestimmter Organe, die entweder Zustimmung oder Beratung bezw. Anhörung sein kann.

---

[3] Reskript v. 2. 10. 1840 (MinBl. S. 361); vgl. hierzu auch Illing-Kautz, Handb. f. preuß. Verwaltungsbeamte Bd. 1 S. 772.

[4] Dies ist die herrschende, vor allem von Laband (a. a. O.) vertretene Ansicht. Auf die Einwände seiner Gegner, z. B. Gierke (a. a. O.), Kolbow (Das Veto des deutschen Kaisers, im Arch. f. öffentl. R. Bd. 5 S. 73 ff.), Rosenberg (Die Sanktion der Reichsgesetze in Hirths Annalen 1900 Bd. 8 S. 575 ff.), kann hier nicht eingegangen werden.

Vierter Abschnitt.

Die Publikation.

Erstes Kapitel.

§ 17.

Die Art der Publikation.

Die notwendige Folge der Sanktion ist die Publikation, denn die durch jene in eine Verordnung gelegte verbindliche Kraft kann erst dann wirken und sich betätigen, wenn die Verordnung in einen Wirkungskreis gesetzt wird, und dies geschieht durch die Publikation. Durch sie erfahren die Personen, an welche sich die Verordnung wendet, von den darin enthaltenen Geboten oder Verboten. Von Schultze-Gävernitz[1] skizziert treffend das Verhältnis von Sanktion und Publikation folgendermaßen: „Obgleich die Sanktion das eigentlich entscheidende Moment in der Gesetzgebung, das Punktum auf dem i ist, so bleibt dieselbe doch ein rein innerer Vorgang, bis sie durch die Publikation die nötige Äußerlichkeit gewonnen und damit den Rechtsboden betreten hat. Ein Gesetz — dasselbe gilt natürlich auch für die Polizeiverordnung — ist nicht etwa durch die Sanktion

[1] Das preuß. Staatsrecht S. 22.

fertig und wird dann erst publiziert, sondern durch die Publikation wird es fertig und dadurch Gesetz. Die Publikation ist ein notwendiger Bestandteil der Entstehung eines Gesetzes," mithin auch ein notwendiges Erfordernis für die Gültigkeit und Rechtsverbindlichkeit einer Polizeiverordnung.

Wie die Sanktion, so ist auch die Publikation von Polizeiverordnungen das ausschließliche Recht der verordnungsberechtigten Behörden. Es wird also jede Verordnung unter dem Namen und der Unterschrift der sie erlassenden Behörde veröffentlicht. Dabei ist es nicht notwendig, daß der Name des Beamten, durch welchen die verordnungsberechtigte Behörde vertreten wird, unter der Verordnung steht. Aus einem Erkenntnis des Kammergerichts v. 18. 6. 1891 [2] ergibt sich z. B., daß es „zur Gültigkeit der von Regierungspräsidenten oder von Regierungen erlassenen Polizeiverordnungen nicht erforderlich ist, daß ihre Publizierung auch die Namensunterschrift des Regierungspräsidenten umfaßt" und zwar deshalb, weil § 140 LVerwG. dies nicht fordert.

Die Art der Publikation ist nun teils gesetzlich geregelt, teils ist sie zur Regelung übergeordneten Behörden übertragen. Gesetzlich geregelt ist die Art der Publikation der von dem Minister, Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten zu erlassenden Polizeivorschriften, die laut § 140 LVerwG. „durch die Amtsblätter derjenigen Be-

---

[2] vgl. Johow Bd. 11 S. 189 f.

zirke bekannt zu machen sind, in welchen dieselben Geltung erlangen sollen". Ebenso ist die Art der Publikation der bergpolizeilichen Vorschriften im § 197 Abs. 2 allgem. BergG. v. 24. 6. 1865 geregelt. Diese Vorschriften sind durch das Amtsblatt derjenigen Regierungen, in deren Bezirk dieselben Gültigkeit erlangen sollen, zu veröffentlichen. Dagegen hat das Landesverwaltungsgesetz die Art der Publikation orts- und kreispolizeilicher Vorschriften nicht selbst geregelt, sondern in § 144 Abs. 2 festgesetzt, daß über die Art der Verkündigung solcher Vorschriften der Regierungspräsident zu bestimmen haben soll. Die Regierungspräsidenten haben also Bekanntmachungen ergehen zu lassen über die Art, in welcher die orts- und kreispolizeilichen Vorschriften ihres Bezirks zu veröffentlichen sind. Wird eine Polizeiverordnung in anderer als der vorstehend bezeichneten Weise bekanntgemacht, so ist dies „keine gesetzlich ausreichende Publikation der gesetzgeberischen Willensbestimmung".[3] Dasselbe wird auch durch ein Ministerialreskript v. 6. 6. 1850[4] festgesetzt, worin es heißt, daß „die Verkündigung durch Aufnahme des ganzen Erlasses in das Amtsblatt bewirkt werden muß. Jede außerdem erfolgende anderweitige Bekanntmachung, zu welcher die Behörden sich aus Gründen der Zweckmäßigkeit bewogen finden mögen, ist ohne Einfluß auf die gesetzliche Wirkung".

---

[3] Rosin a. a. O. S. 264.

[4] MinBl. S. 176.

Damit wird zugleich darauf hingewiesen, daß neben der gesetzlichen Publikation noch sehr wohl eine anderweitige Art der Bekanntmachung erfolgen kann, ja sogar unter Umständen aus Gründen der Zweckmäßigkeit zu empfehlen ist. Von solchen besonderen Publikationsarten für örtliche Polizeiverordnungen seien hervorgehoben der Anschlag oder Aushang an bestimmten öffentlichen Orten, z. B. dem Gemeindehause,[5] und die Aufstellung oder Anhängung einer die Polizeiverordnung enthaltenden Tafel bei Verordnungen, die nur eine bestimmte Lokalität, eine Anlage, einen Platz, eine Brücke betreffen.[6]

Zweites Kapitel.

Die Formen der Publikation.

§ 18.

Die Bezeichnung „Polizeiverordnung".

Ebenso wichtig wie die vorgeschriebene Art der Publikation einer Polizeiverordnung für deren Gültigkeit ist, ist es, daß Polizeiverordnungen in der vorgeschriebenen Form veröffentlicht werden.

Die formellen Vorschriften finden wir auch wieder teils gesetzlich geregelt, teils bestimmten Behörden zur Regelung überlassen. § 140 LVerwG. bestimmt hierüber,

---

[5] Verboten ist dagegen der Anschlag an Kirchentüren laut Ministerialerlaß v. 2. 12. 1846; vgl. v. Arnstedt a. a. O. S. 400.

[6] vgl. Rosin a. a. O. S. 283 Note 31.

daß „Polizeivorschriften der Minister, Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten, auch soweit sich die der beiden letzteren auf Gegenstände der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei beziehen, unter der Bezeichnung Polizeiverordnung bekannt zu machen sind". In der erwähnten Zirkularverfügung des Ministers des Innern v. 6. 6. 1850, die auf Grund von § 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 [1] verbindliche Kraft hat, werden als gleichwertig mit der Bezeichnung „Polizeiverordnung" die Bezeichnungen „polizeiliche Vorschrift" und „Polizeireglement" genannt.

In der Praxis ist nun zu wiederholten Malen die Frage akut geworden, ob diese drei Bezeichnungen allein maßgebend sind und jede andere, z. B. die als „Polizeiordnung", die Nichtigkeit der betreffenden Verordnung zur Folge haben soll. Ausführlich beschäftigt sich mit dieser Frage eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes v. 24. 10. 1894.[2] Sie erachtet es in dem dort vorliegenden Falle[3] für „möglich und geboten, einer zu formalen Auffassung des Ministerialerlasses entgegenzutreten und sie auf ihr richtiges Maß zurückzuführen.

---

[1] „Der Minister des Inneren hat über die Art der Verkündigung solcher Vorschriften sowie über die Formen, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt, die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen."

[2] Entsch. Bd. 27 S. 417 ff., bes. S. 417—419.

[3] Es handelt sich dabei um einen Fall aus dem Jahre 1876, wo eine Baupolizeiverordnung für das platte Land des Regierungsbezirkes Magdeburg unter der Bezeichnung „Baupolizeiordnung" erlassen worden ist.

Eine bestimmte Bezeichnung für die von den Bezirksregierungen zu erlassenden Polizeivorschriften sei überhaupt nur deshalb vorgeschrieben worden, um für jedermann den rechtlichen Charakter des polizeilichen Erlasses sofort und mit Sicherheit erkennbar zu machen. Das Publikum soll durch eine bestimmte Bezeichnung der Publikation darauf hingewiesen werden, daß in ihr Vorschriften zur Veröffentlichung kommen, die vermöge des polizeilichen Verordnungsrechts von der zuständigen Behörde als allgemeine polizeiliche Vorschriften erlassen werden und die nach diesem ihrem Charakter wie nach ihren formellen Erfordernissen so in ihren rechtlichen Wirkungen von allen sonstigen polizeilichen Normen, Einzelverfügungen, allgemeinen Bestimmungen und Bekanntmachungen wesentlich verschieden sind. Daß dies in der Tat der dem Ministerialerlaß zugrunde liegende Gedanke ist, ergibt sich — sofern es überhaupt zweifelhaft sein könnte — auch daraus, daß in der Zirkularverfügung drei Bezeichnungen als gleichwertig zur Auswahl gestellt sind". Das Oberverwaltungsgericht kommt daher zu der Entscheidung, daß „man an der Bezeichnung ‚Baupolizeiordnung' keinen Anstand nehmen dürfe; sie weiche von der Bezeichnung ‚Baupolizeiverordnung' oder ‚Baupolizeireglement' nicht so erheblich ab, daß sie deshalb als ungenügend angesehen werden müßte, und sie sei nicht minder wie jene geeignet, dem Zwecke der Formvorschrift gerecht zu werden".

Zu dem entgegengesetzten Resultat kommt das Kammer-

gericht in einer nicht veröffentlichten Entscheidung vom 13. 11. 1893, der sich die Minister des Innern und der öffentlichen Arbeiten in einem Erlaß v. 9. 1. 1894 angeschlossen haben. Danach muß also jede Polizeiverordnung als solche als „polizeiliche Vorschrift" oder als „Polizeireglement" bezeichnet werden, jede andere Bezeichnung führt die Nichtigkeit der betreffenden Verordnung herbei.

Trotzdem wird man sich wohl für die erwähnte Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes und gegen die des Kammergerichtes zu entscheiden haben, und zwar aus folgenden Gründen. Einmal sind Formvorschriften, „wenn sie auch strikt zu interpretieren sind, doch Vorschriften des Rechts, und darum nicht losgelöst von den allgemeinen Grundsätzen, welche das allgemeine Rechtsgebiet beherrschen, das formelle nicht minder wie das materielle. Auch den Formvorschriften liegt nicht eine Willkür des Gesetzgebers zugrunde, sondern ein vernünftiger Zweck, der bestimmend gewesen ist, die Vorschrift gerade so, wie sie erlassen ist, zu gestalten, und der daher auch nicht völlig beiseite gestellt werden darf, wenn es sich um die Anwendung der Bestimmung handelt".[4] Ferner wird man sich aber auch deshalb gegen eine zu streng formelle Interpretierung der erwähnten Zirkularverfügung des Ministers des Innern aussprechen müssen, weil dann § 140 LVerwG. ebensostreng zu interpretieren wäre. Dieser

---

[4] Entsch. d. OVG. Bd 27 S. 417.

Paragraph läßt aber nicht die Auswahl zwischen den Bezeichnungen „Polizeiverordnung“, „polizeiliche Vorschrift“ und „Polizeireglement“ zu, sondern bestimmt, daß die erwähnten Polizeivorschriften nur unter der einen Bezeichnung „Polizeiverordnung“ bekanntzumachen sind. Danach müßten also alle nach dem Inkrafttreten des Landesverwaltungsgesetzes als „polizeiliche Vorschrift“ oder „Polizeireglement“ erlassenen Verordnungen der Minister, Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten ungültig sein. Daraus ergibt sich m. E., daß in der Entscheidung des Kammergerichts eine zu enge Buchstabeninterpretation zu erblicken ist.

Über die Form der Verkündigung orts- und kreispolizeilicher Vorschriften trifft das Gesetz keine Bestimmungen, überläßt das vielmehr im § 144 Abs. 2 LVerwG. den Regierungspräsidenten, jedoch mit dem Bemerken, daß von der Beobachtung der von ihnen erlassenen Formvorschriften die Gültigkeit der Verordnung abhängen soll.

§ 19.

Die Bezugnahme auf das delegierende Gesetz.

Eine weitere Formvorschrift für den Erlaß von Polizeiverordnungen der Minister, Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten enthält § 140 LVerwG. mit der Bestimmung, daß beim Erlaß solcher Verordnungen ausdrücklich auf den Paragraphen des Landesverwaltungsgesetzes Bezug genommen wird, durch welchen der be-

treffenden Behörde das Polizeiverordnungsrecht delegiert worden ist. Demnach haben die Polizeiverordnungen der Minister Bezug zu nehmen auf § 136, die der Oberpräsidenten auf § 137 und die der Regierungspräsidenten auf § 138 LVerwG. In den Fällen des § 137, also beim Erlaß von Polizeiverordnungen der Oberpräsidenten, ist ein weiteres formelles Erfordernis die Bezugnahme auf die im erwähnten Paragraphen angezogenen gesetzlichen Bestimmungen, also auf die §§ 6, 12 u. 15 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung v. 11. 3. 1850. Eine allgemeine Bezugnahme auf dieses Gesetz würde nicht genügen, ebensowenig naturgemäß eine allgemeine Bezugnahme auf das Landesverwaltungsgesetz in diesem Falle wie in den Fällen der §§ 136 u. 138 dieses Gesetzes. Dies läßt sich aus einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes vom 19. 9. 1881 [1] deduzieren, worin es sich um eine Polizeiverordnung aus dem Jahre 1860 handelt, die der in der Zirkularverfügung des Ministers des Innern vom 6. 6. 1850 geforderten ausdrücklichen Bezugnahme auf den § 11 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 entbehrt. Es heißt dort „daß diese Bezugnahme zur Gültigkeit erforderlich ist und es deshalb ausgeschlossen erscheint, eine Polizeiverordnung für gültig zu erachten, welche diesen Vorschriften nicht genügt. Die allgemeine Heranziehung des Gesetzes vom 11. 3. 1850, welches den § 11 mit enthält, stellt eine

---

[1] Entsch. Bd. 8 S. 311 ff., bes. S. 314.

ausdrückliche Bezugnahme auf § 11 nicht dar und kann deshalb als eine Erfüllung des Gesetzes nicht angesehen werden. Gerade darin, daß eben derjenige Paragraph in Bezug genommen wird, welcher die im gegebenen Falle verordnende Behörde zum Erlasse der Vorschrift ermächtigt, liegt erst der Schwerpunkt jener ministeriellen Anordnung". Die ratio legis der eben erörterten Formvorschrift ist die, daß „die erlassende Behörde besonders darauf hingewiesen werden soll, den Inhalt ihrer Verordnung nach Maßgabe der in Bezug zu nehmenden Gesetzesbestimmungen zu prüfen und daß sie es auch äußerlich erkennbar machen soll, daß dies geschehen ist".[2]

§ 20.

Die Bemerkung der Mitwirkung der Selbstverwaltungskörperschaften.

Wie bei der Gesetzgebung so finden wir auch im Verordnungsrecht als weiteres formelles Erfordernis der Publikation die Hervorhebung derjenigen Umstände und Vorgänge, durch welche die Rechtsgültigkeit der Sanktion bedingt wird. Mithin muß in allen den Fällen, in denen die Sanktion einer Polizeiverordnung abhängig ist von vorheriger Zustimmung, Beratung oder Anhörung anderer Organe, dies auch ausdrücklich in der Publikationsformel der Polizeiverordnung erwähnt werden. Ebenso

[2] Rosin a. a. O. S. 261 Note 27.

muß naturgemäß in den obenerwähnten Fällen des § 143 LVerwG. und § 62 Abs. 2 KreisO. die nach versagter Zustimmung des Gemeindevorstandes bezw. Kreisausschusses ergänzte Zustimmung erwähnt werden.

Besonders streng sind in dieser Beziehung die formellen Vorschriften für oktroyierte Polizeiverordnungen. Ein Urteil des Kammergerichts v. 11. 3. 1901[1] bestimmt hierüber:

„a) Polizeiverordnungen, die gemäß des § 139 Satz 2 LVerwG. vom Regierungspräsidenten ohne Zustimmung des Bezirksausschusses erlassen werden, müssen in ihrem Eingange hervorheben, daß ein Fall vorliegt, welcher keinen Aufschub zuläßt, und daß der Erlaß ‚vor Einholung der Zustimmung des Bezirksausschusses‘ erfolgt. Die Fassung ‚unter Vorbehalt der Zustimmung des Bezirksausschusses‘ entspricht nicht den Bestimmungen des § 139.

b) Eine Polizeiverordnung, deren Fassung mit den Rechtsgrundsätzen zu a in Widerspruch steht, ist formell rechtsungültig. Diese Ungültigkeit wird nicht dadurch geheilt, daß eine später erfolgte Zustimmung des Bezirksausschusses zur öffentlichen Kenntnis gebracht wird“.

---

[1] Johow Bd. 21 S. 54.

§ 21.

Formalien, die nicht essentiell sind.

Das Fehlen eines der drei bisher erwähnten formellen Erfordernisse hat nach ständiger, einheitlicher Rechtsprechung der Gerichte stets die Nichtigkeit der betreffenden Polizeiverordnung zur Folge. Üblich ist in der Praxis außerdem noch die Beobachtung einiger anderer Formen geworden.

Zunächst soll jede Polizeiverordnung die Angabe der Strafe enthalten, die auf ihre Übertretung von der verordnungsberechtigten Behörde festgesetzt worden ist. Diese Strafandrohung hat sich in dem für die einzelnen Behörden festgesetzten, bereits oben erörterten Strafrahmen zu bewegen, wobei aber auch hier nochmals darauf aufmerksam gemacht sei, daß ein Überschreiten dieses Rahmens nicht die Ungültigkeit der ganzen Polizeiverordnung herbeiführt, sondern daß nur die Strafe auf das festgesetzte Maß zu mindern ist. Wird in ortspolizeilichen Verordnungen die Strafe mit Genehmigung des Regierungspräsidenten laut § 144 Abs. 1 LVerwG. bis zum Betrage von 30 Mk. erhöht, so ist diese Genehmigung ebenfalls zu betonen.

Ferner wird in den Polizeiverordnungen gewöhnlich der Tag, mit dem sie in Kraft treten sollen, genannt. Geschieht dies nicht, so beginnt die Wirksamkeit der von den Ministern, Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten

erlassenen Polizeiverordnungen gemäß § 141 LVerwG. „mit dem achten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Amtsblattes, welches die Polizeiverordnung verkündet, ausgegeben wird".

§ 22.

Die Republikation.

Neben der bisher erörterten eigentlichen Publikation kommt im Polizeiverordnungsrecht noch unter Umständen die sogen. Republikation vor, d. h. die Wiederverkündigung von solchen Polizeiverordnungen, die bereits vor längerer Zeit erlassen und schon einmal publiziert worden sind. Die Republikation, die wir heute nicht mehr gesetzlich geregelt finden, ist „ein wichtiges Mittel für die verordnenden Polizeibehörden, ihre Vorschriften stets in unverminderter Geltung und Beobachtung zu erhalten".[1]

Die Republikation im eigentlichen Sinne, d. h. der erneute Ausspruch des Sanktionswillens der verordnungsberechtigten Behörden, kann naturgemäß nur von diesen selbst ergehen. Bezüglich ihrer Art und Form ist die Republikation an die Vorschriften gebunden, welche für die Publikation gegeben sind, richtet sich aber hierbei nicht nach den zur Zeit der ersten Publikation, sondern nach den zur Zeit der Republikation geltenden Bestimmungen. Ihr Zweck ist der, etwaige Mängel der ersten Publikation dadurch zu beseitigen, daß sie selbst an die

[1] Rosin a. a. O. S. 266.

Stelle der ersten Publikation tritt und dadurch diese aus der Welt schafft.

Mit dem Ausdruck Republikation wird aber auch unter Umständen nur eine nochmalige Bekanntmachung bezeichnet. Diese unterscheidet sich wesentlich von der Republikation im eigentlichen Sinne, denn sie ist kein erneuter Ausspruch des Gesetzgebungswillens der verordnungsberechtigten Behörden. Sie ist nur dazu da, um eine bereits publizierte Verordnung bestimmten Personen ins Gedächtnis zurückzurufen. Daraus ergibt sich naturgemäß, daß sie nicht imstande ist, Mängel der früheren Publikation zu beseitigen. Auch ist sie nicht an die formellen und materiellen Erfordernisse der Publikation gebunden, braucht also auch nicht notwendigerweise von der verordnungsberechtigten Behörde, d. h. von derjenigen Behörde auszugehen, welche die Verordnung sanktioniert und das erstemal publiziert hat.

Schluß.

Die Kontrolle des Polizeiverordnungsrechts.

§ 23.

Rechts- und Verwaltungskontrolle.

Die Erfordernisse einer gültigen und verbindlichen Polizeiverordnung nach preußischem Recht zu erörtern, war der Zweck dieser Arbeit. Dabei hat sich ergeben, daß nur die Beobachtung einer großen Zahl materieller wie formeller Vorschriften die Gültigkeit und Rechtsverbindlichkeit einer Polizeiverordnung herbeiführt, und daß andererseits eben infolge dieser vielseitigen Erfordernisse in der Praxis schon eine ganze Anzahl von Polizeiverordnungen erlassen worden ist, die infolge eines solchen Mangels für ungültig erklärt werden mußten. Damit nun der Erlaß ungültiger Polizeiverordnungen auf ein möglichstes Minimum reduziert wird, ist eine Kontrolle des Polizeiverordnungsrechts eingeführt worden, d. i. „eine Nachprüfung bereits erlassener Polizeistrafverordnungen nach den beim Erlaß derselben maßgebenden Gesichtspunkten".[1] Diese Kontrolle ist eine doppelte, entweder eine Rechts- oder eine Verwaltungskontrolle.

Die Rechtskontrolle ist Sache des Richters, und zwar

[1] Rosin a. a. O. S. 279.

sowohl des Straf- oder Polizei- wie des Verwaltungsrichters. Beide haben aber nur zu prüfen, ob die Polizeiverordnung gültig und rechtsverbindlich zustande gekommen ist, sich also mit denselben Punkten zu befassen, mit denen sich die vorliegende Arbeit beschäftigt hat, dagegen haben sie die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit der betreffenden Polizeiverordnung unberücksichtigt zu lassen. § 17 PolVerwG. sagt hierüber: „Die Polizeirichter haben über alle Zuwiderhandlungen gegen polizeiliche Vorschriften zu erkennen und dabei nicht die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit, sondern nur die gesetzliche Gültigkeit jener Vorschriften nach den Bestimmungen der §§ 5, 11 u. 15 dieses Gesetzes in Erwägung zu ziehen". Das gleiche Prüfungsrecht steht aber nicht nur dem Strafrichter, sondern, wie aus dem Erkenntnis des Oberverwaltungsgerichts v. 14. 6. 1882[2] hervorgeht, auch den Zivil- und Verwaltungsrichtern zu, da jenes Recht „im richterlichen Berufe ohne weiteres begründet liegt".

Den Gegensatz zur Rechtskontrolle bildet die Verwaltungskontrolle. Diese steht nur den höheren Verwaltungsbehörden zu, welche im Gegensatz zu den Richtern nicht nur das gesetzmäßige Zustandekommen der Polizeiverordnungen zu prüfen, sondern ihr Augenmerk auch darauf zu richten haben, ob es notwendig und zweckmäßig war, die betreffende Verordnung zu erlassen.

[2] Entsch. Bd. 9 S. 353ff.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Am 29. März 1884 wurde ich, Karl Graf von Rothkirch und Trach, in Panthenau, Kreis Goldberg-Haynau, geboren. Ich bin der Sohn des Kgl. Kammerherrn und Zeremonienmeisters, Majors a. D. und Majoratsherrn auf Panthenau Grafen Leonhard von Rothkirch und Trach und seiner Ehefrau, der Gräfin Elise von Rothkirch und Trach geb. Reichsgräfin Finck von Finckenstein, evangelischer Religion und preußischer Staatsangehöriger.

Nachdem ich den ersten Unterricht im Elternhause erhalten hatte, kam ich Ostern 1897 auf die Kgl. Ritterakademie nach Liegnitz, die ich Michaeli 1905 nach bestandener Reifeprüfung verließ. Vom 1. Oktober 1905 bis 30. September 1906 genügte ich meiner militärischen Dienstpflicht als Einjährig-Freiwilliger beim Dragonerregiment von Bredow (1. Schles.) Nr. 4 in Lüben (Schles.) und besuchte dann die Universitäten Leipzig (WS. 1906/07 bis einschl. WS. 1907/08), Kiel (SS. 1908) und Breslau (WS. 1908/09 und SS. 1909).

Durch Allerhöchste Kabinettsordre vom 19. Februar 1910 wurde ich zum Leutnant der Reserve im genannten Regiment ernannt, bestand am 25. Mai 1910 in Breslau die erste juristische Prüfung und am 3. Juni 1910 das

mündliche Doktorexamen vor der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Zum Referendar im Bezirke des Oberlandesgerichts Breslau ernannt, wurde ich zunächst dem Amtsgericht Lüben (Schles.) zur Ausbildung überwiesen und nahm nach Absolvierung der Amtsgerichtsstation meine Entlassung aus dem Justizdienst, um meine weitere Ausbildung bei der Kgl. Regierung in Breslau zu erhalten.